

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Finances de Guerre de la Roumanie



THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Politiques et Économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 12 Juin 1920, à 3 h. 1/2

PAR

C. C. PARASCHIVESCO

Président : M. CH. RIST

Professeurs : MM. H. TRUCHY

E. ALLIX

PARIS
IMPRIMERIE A. BAILET
9, Rue du Pont Louis-Philippe, 9
1920

LES FINANCES DE GUERRE

DE LA

ROUMANIE

par

C. C. PARASCHIVESCO

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MA TRÈS CHÈRE MÈRE

Hommage de profonde affection

BIBLIOGRAPHIE

Allix Edg. — Traité élémentaire de science des Finances.

Angelesco I.-N. — Les Actualités financières (texte roumain) 1918.

Baudin G. — Le Budget et le déficit.

Bazilesco N. — La Roumanie dans la guerre et dans la paix 1919.

Baicoiano I. — La Banque Nationale pendant l'occupation 1919 (texte roumain).

Creanga G.-D. — Les Finances roumaines sous le régime de l'occupation et de la paix allemandes 1919, 2 vol.

Djuvara I. — La Guerre roumaine 1919.

Dobrovici G.-D. — Articles dans la « Chronique Financière ».

Eliacheff B. — Les Finances de guerre de la Russie (Paris, thèse).

Enè Ernest. — Les Banques en Roumanie (Paris, thèse).

Evêsqne M. — Les Finances de guerre au XX^e siècle.

Faure F. — Le Coût de la guerre. Cours professé en 1915-1916.

Iancovici D. — La Paix de Bucarest 1918.

Jèze G. — Les Finances de guerre de la France.

— Cours élémentaire de science des Finances.

— Le Plan financier de guerre de l'Angleterre.

- Lambrino G.* — Les Finances de guerre (Paris, thèse).
Leroy-Beaulieu P. — Traité de la science des Finances.
Leroy-Beaulieu P. — Recherches historiques et statistiques sur les guerres.
Letzguș E.-V. — Chroniques économiques et financières de la Roumanie (1918-1919).
Lévy R.-G. — La Roumanie économique.
— La Guerre et les Finances.
Martin Louis. — Rapport sur les Finances roumaines.
Méaulle Lefevre. — La Roumanie.
Minéi B. — La Banque Nationale de Roumanie (Paris, thèse).
Neymarck A. — Les Finances contemporaines.
Raffalovich A. — Les Marchés financiers 1914-1919.
Riesser J. — La Préparation et la Conduite financière de la guerre.
Rist Ch. — Le Mécanisme de l'Épargne et les marchés financiers. Cours professé en 1915-1916.
Rist Ch. — Articles dans la Revue d'Économie politique.
Saulesco M. — La Situation financière de la Roumanie 1918 (texte roumain).
Slavesco V. — La Banque Générale Roumaine et la guerre nationale 1918 (texte roumain).
Tatovici C. — Les Emprunts de l'État roumain (Paris, thèse).
Trancou-Jassy Gr.-L. — Questions économiques et financières 1918 (texte roumain).
Xénopol N. — La Richesse de la Roumanie 1916.
Wagner A. — La Science des Finances.

Journaux et Publications Périodiques

Annalist.

Annales statistiques et financières (texte roumain).

Bourse (texte roumain).

Chronique financière (texte roumain).

Correspondance économique du Ministère de l'Industrie et du Commerce, Bucarest.

Cote de la Banque et de la Bourse.

Courrier financier de Bucarest (texte roumain).

Débats de la Chambre et du Sénat 1916-1918 (texte roumain).

Economist.

Economiste Européen.

Economiste Français.

Frankfurter Zeitung.

Indépendance économique (texte roumain).

Information.

Institut international de l'Agriculture.

Journal de la Bourse de Berlin.

Journal des Balkans.

Journal des Economistes.

Moniteur officiel (texte roumain).

Leipziger Volkszeitung.

Neue Freie Presse.

Rapports du Conseil d'administration de la Banque Nationale 1914-1919 (texte roumain).

Revue générale du Droit International public.

Revue d'Economie politique.

Revue de Science et Législation financière.

Le Temps. La Semaine financière.

Times.

PREFACE

Dans cet essai nous avons voulu donner une idée sur la capacité financière du pays avant la guerre, exposer les moyens financiers employés par le gouvernement pendant la neutralité et la guerre pour couvrir les dépenses, enfin, montrer, par leur importance historique, les conséquences financières de la défaite prévues par le traité de paix de Bucarest du 7 mai 1918. Comme les clauses financières du traité n'ont été que la suite normale des mesures prises par l'ennemi dans les deux tiers du pays, nous avons pensé que ces dernières méritaient un chapitre à part.

Les perturbations profondes que la guerre a provoquées en Roumanie, le manque de documents inhérent à cet état et le mystère qui plane encore sur la conduite financière de la guerre, rendent notre tâche très difficile. Ils nous obligent assez souvent à recourir à des probabilités et par suite des graves lacunes qui subsistent, il n'est pas possible de donner aux chiffres toute leur signification.

Chronologiquement, nous nous bornerons à l'année 1918, car c'est jusqu'à cette année que la guerre proprement dite a duré. Après cette date est intervenue l'union de la Bessarabie et des autres provinces, qui par l'étendue de leur territoire et le chiffre de leur population ont doublé l'importance de la Roumanie.

Enfin, nous nous bornerons à faire de cet ouvrage, ce que notre président nous a conseillé — un ouvrage de renseignements.

I

L'ARMATURE
ET LES MESURES FINANCIERES
JUSQU'A LA VEILLE
DE LA GUERRE EUROPEENNE
ET PENDANT LA NEUTRALITE

Le pays le plus indépendant financièrement de toute la péninsule balkanique, vit pendant deux années de guerre à la fois sa désorganisation économique et l'approche de son désastre financier.

Parmi les économistes étrangers qui s'intéressaient avant la guerre au sort de la Roumanie, les uns admiraient la force avec laquelle elle concourait à son développement économique, en supportant les charges inhérentes à ses débuts, d'autres s'étonnaient de la progressivité accentuée de ses forces d'expansion, en raison de ses appels persistants et renouvelés aux capitaux étrangers et des conditions onéreuses des offres.

Ses dettes étaient élevées, les annuités correspondantes étaient de beaucoup au-dessus des moyennes, mais toutes n'étaient pas un obstacle au progrès de la société et au bien-être de ses membres, pour la simple

raison qu'elles constituaient des moyens de production nécessairement demandés. Suivre cette heureuse voie pour un pays, qui est abondamment doué par la nature, et dont la capacité d'amortissement des dettes est grande, c'était pour l'Etat roumain voir son crédit grandir dans une mesure continue.

Il n'avait à souffrir dans son prestige que seulement dans le cas où des causes indépendantes de cette politique créaient des déficits budgétaires. En réalité, le mérite n'appartenait pas aux gouvernants, parce que la sobriété du paysan roumain travaillant une terre fertile était et devait être l'élément de base de ce crédit. Ainsi, quand les récoltes étaient mauvaises, les déficits étaient la règle et la sagesse politique se bornait à admirer la résignation du paysan et à attendre une meilleure récolte pour le tirer de cette impasse.

Les premiers exercices budgétaires de la Roumanie se soldèrent par un déficit moyen de plus de 5 1/2 millions de lei par an. La période écoulée depuis son indépendance (1877) jusqu'à 1901 se termina par un budget en équilibre (1). De 1901 jusqu'à la veille de la guerre européenne, l'Etat vécut sous le régime des excédents budgétaires avec un total de 706 millions, soit une moyenne annuelle de 54 millions.

Les années de guerre 1877 et 1912-1913 furent, la première avec un déficit budgétaire relativement petit, l'Etat liquidant la guerre par l'émission de billets d'Etat hypothécaires, que la Banque Nationale, créée en 1880 devait retirer, et la guerre balkanique, « cette

(1) Ed. Théry. « L'Economiste européen ». I. sem. 1916.

promenade jusqu'aux foubourgs de Sophia », n'amena aucune crise budgétaire. Pourtant, les dépenses de cette dernière ont été grandes. Ainsi, seulement dans le mois de septembre, les dépenses du ministère de la Guerre s'étaient augmentées de 60 millions de lei. Pour y faire face, le gouvernement plaça dans les banques roumaines 20 millions de bon du Trésor 7 %, dont 12 millions ferme et 8 millions à option. La moitié de ces bons était à échéance de six mois, l'autre d'un an.

Après la conclusion de la paix de Bucarest (1913), on tenta de faire un emprunt sur le marché financier français. Le ministre des finances d'alors vint à Paris, mais au lieu d'un emprunt placé exclusivement en France, il ne voulut donner aux capitalistes français qu'une participation à l'emprunt contracté en Allemagne. Une partie de cet emprunt était destinée à consolider l'emprunt en bons du Trésor émis en 1912 par la Roumanie en Allemagne. « Accepter cette participation, dit M. Vidal (2), c'était s'exposer à nous faire rembourser les bons émis en Allemagne, et le ministre roumain avait entendu la France lui dire par l'organe de ses ministres et de ses banques : Si vous voulez renoncer à l'Allemagne, nous sommes là. »

L'emprunt fut contracté en Allemagne après des négociations qui eurent lieu entre le gouvernement roumain et les banques allemandes, Bleichröder et Disconto Gesellschaft. Le montant fut de 250 millions de lei, dont 170 millions ferme et 80 millions à option.

(2) « La Cote de la Banque et de la Bourse », 1916.

Les banques l'avaient pris à 87 1/4 % et le placèrent à 91 % simultanément, en Roumanie, Belgique, Allemagne et Hollande.

En outre, sur l'ensemble de l'opération, une part de 50 millions était versée au marché anglais.

Les détenteurs de 75 millions de bons du Trésor 4 1/2 % 1913 pouvaient souscrire au nouvel emprunt (qui avait été aussi émis au taux de 4 1/2) et donner leurs bons en paiement au pair, (3).

A partir de 1914 la Roumanie entre dans une « époque exceptionnelle », celle des fortunes inusitées, dont toutes les classes sociales ont su et ont eu la liberté de profiter en dépit de la morale internationale. Attirés par une demande fort grande de matières premières, et produits alimentaires et aidés par un rendement agricole et industriel satisfaisant, État et particuliers se sont donné la main pour l'exploitation des belligérants.

Simultanément avec cet état florissant qui va constituer la capacité financière du pays dans la guerre nationale, nous verrons les éléments principaux de la fortune nationale, leur valeur et leur tendance, pour pouvoir bien nous rendre compte des bases sur lesquelles les budgets pouvaient se créer et de la mesure dans laquelle les gouvernements pouvaient y recourir.

Les éléments de la fortune nationale, M. N. Xénopol (4) les évalue ainsi :

(3) M. Evêque. Les finances de guerre au XX^e siècle. Les finances de guerre de la Roumanie.

(4) N. Xénopol. La Richesse de la Roumanie, 1916.

Propriété foncière rurale (forêts comprises)	11.400 millions
Vignes et terrains inondables	900 —
Bétail, machines agricoles, capital circulant	1.200 —
Propriété foncière urbaine	2.000 —
Avoir industriel	1.300 —
Avoir commercial des sociétés en nom collectif et des firmes individuelles	500 —

Total..... 17.300 —

La valeur du capital mobilier (obligations, rentes, actions, prêts, meubles, stock monétaire, etc.) est évaluée à 3.200 millions.

L'avoir de l'Etat roumain — un des Etats les plus puissants de l'Europe — est évalué ainsi :

Chemins de fer du pays qui lui appartiennent en totalité (3.548 k.)	1.060 millions
Forêts	500 —
Pêcheries	60 —
Terres de culture	200 —
Salines	100 —
Flotte, Docks, Fabriques de tabac, Etablissements militaires	100 —
Terrains pétrolifères	300 —
Edifices	200 —

Total.... 2.520 millions

De ce total de 2.520 millions, en déduisant la dette publique, qui le 1^{er} avril 1916 était de 1.718.386.499 lei, il reste à peu près un milliard.

La valeur totale du capital national public et privé est approximativement de 21 1/2 milliards. M. Angellesco la fixe à 26 milliards, d'autres économistes à 30-36 milliards.

Dernièrement, la valeur de la propriété foncière a beaucoup augmenté (5).

Entre 1905 et 1915 la production est passée de quelques 13 millions hectolitres à près de 36 1/2 millions et la superficie des emblavures qui était de 4 millions d'hectares a pu dépasser 6 millions.

L'exportation en 1900 était de 2.047.223 tonnes, évaluées à 280.000.000 lei, et en 1913 de 4.569.076 tonnes, d'une valeur de 670.705.335 lei. De même l'importation, en 1900 était de 412.105 tonnes, d'une valeur de 216.985.878 lei, et en 1913 de 1.374.116 tonnes et d'une valeur de 590.012.620 lei, à l'exception des dernières années où l'importation est stationnaire à cause de l'essor industriel (6).

Nous donnons ci-dessous le tableau des exportations, des recettes et excédents des derniers exercices avant la guerre.

(5) Le prix du wagon de blé, qui en 1913 était de 1806 lei, augmentait à 2230 lei en 1914 et à 3500 lei en 1915; de même pour le maïs. Ces derniers prix ont été fixés en minimum par la Commission Centrale de l'Union des Syndicats agricoles du Ministère de l'Industrie et du Commerce.

(6) N. Xénopol. Op. cit.

Anuées	Exportation.Valeur	Recettes	Excédents
1901/2	353.830.877	239.313.400	21.217.189
1902/3	374.819.219	250.013.786	32.329.760
1903/4	355.630.307	258.308.920	28.668.733
1904/5	261.872.339	258.571.245	6.475.726
1905/6	457.101.394	208.046.777	45.446.355
1906/7	491.360.178	318.172.686	52.920.424
1907/8	554.018.631	331.517.072	62.236.898
1908/9	379.430.871	468.959.752	51.537.630
1909/10	465.056.619	552.842.688	40.920.834
1910/11	616.504.872	505.056.447	58.649.482
1911/12	691.720.408	575.056.518	110.391.666
1912/13	642.103.783	587.071.360	99.480.317
1913/14	670.705.335	608.502.889	96.249.167

Pendant la neutralité, l'exportation a diminué en quantité et beaucoup augmenté en valeur (7). En temps de guerre, elle a été nulle. L'importation fut réduite et consista en grande partie en munitions et armes, commandes faites aux fabriques Krupp, autrichiennes et occidentales.

Les causes d'une exportation moindre sont en dehors des réserves que l'Etat devait se créer pour la guerre, la mobilisation d'un tiers de l'armée, qui fit diminuer la production, et la fermeture des Dardanelles. C'est

(7) D'après « L'Institut international d'Agriculture » (1915), la récolte moyenne pour la période quinquennale 1909/1914 fut, pour le froment par exemple, de 23.893.000 quintaux et en 1914/1915, fut de 12.743.000 quintaux.

cette dernière cause qui arrêta les importations militaires que les Alliés s'étaient obligés, par l'article 4 du traité secret de 1916, d'effectuer en cas de rentrée en guerre de la Roumanie.

Les revenus totaux de la propriété rurale sont, d'après le recensement de 1910, de 308.792.108 lei. Pour les autres revenus, nous n'avons pas encore des chiffres et l'on ne peut pas connaître le revenu national.

La statistique de 1909 fixe à 114.571 le nombre des personnes payant patente (commerçants, professions libérales, fermiers, banquiers, qui sont généralement détenteurs de propriétés).

Quant à la répartition du revenu, elle est une « conséquence de la répartition de la propriété rurale ». Il y a de très gros propriétaires fonciers à gros revenus et 82 % de la population (8.000.000 d'âmes en 1915) se composent de paysans se trouvant dans une situation matérielle précaire.

L'Épargne dans les deux dernières décades augmenta d'une manière progressive. Ainsi, le total général de la Caisse des Dépôts, Consignations et Économies était de 24.345.965 lei en 1896-7, pour arriver à 64.099.700 en 1911-12. Pendant la guerre balkanique ce total descendit à 54.284.900 lei.

Le nombre des banques populaires est passé de 700 à 2.862 et leur capital qui n'était que de 4.250.600 lei en 1902, s'est élevé à 99.067.743 en 1912. Dans

(8) N. Xénopol. Op. cit.

la même année, le portefeuille des banques populaires s'est élevé à 138.652.563 lei.

Les impôts, d'après les prévisions du budget d'avant la guerre roumaine, étaient de 309.425.500 lei, ce qui revient à 38,6 lei par habitant, soit 48 % des dépenses totales du budget couvertes par des impôts.

★ ★

Les événements extérieurs ne pouvaient pas ne pas influencer la vie économique et financière de la Roumanie.

Les répercussions furent tellement grandes que les exercices budgétaires de la neutralité doivent être considérés comme exercices de guerre (9). Entourée de tous les côtés par des belligérants, obligée de respecter les conditions d'une neutralité qui devint armée, mobilisant partiellement son armée, travaillant à des œuvres de défense nationale, ses dépenses budgétaires augmentèrent d'une façon rapide et celles, qui, avant la guerre étaient les plus chargées et avaient un caractère économique, cédèrent leur place aux dépenses de guerre.

Jusqu'à la veille de la guerre, ces dernières ont augmenté dans les proportions suivantes :

(9) La Grèce neutre a vu pendant la neutralité sa dette monter de 1, 2 milliard à 2, 4 milliards et le ministère des Finances considère toute cette période comme exercice de guerre.

Exercices financiers	Budget des dépenses	Dépenses pour l'armée et la marine	% des dépenses tot.
1912/1913 Lei	487.591.043	74.428.000	15
1913/1914	512.000.000	82.100.000	16
Prévisions :			
1916/1917	645.719.300	115.000.000	18

La même constatation peut se faire pour les dépenses du Ministère des Finances.

Exercices financiers	Dépenses financières	Dépenses de guerre	%
1913/1914 Lei	219.000.000	82.000.000	37
Prévisions :			
1916/1917	251.000.000	115.000.000	46

C'est à la même cause que l'on doit la décroissance continue et rapide des excédents budgétaires.

Exercices budgétaires	Excédents
1911/1912 Lei	110.391.665
1912/1913 Lei	99.480.317
1913/1914 Lei	96.248.167
1914/1915 Lei	
1915/1916 Lei	65.350.000

Pour les fournitures de guerre, outre les commandes aux Puissances Centrales, non livrées jusqu'au moment de l'arrivée de la guerre roumaine, l'Etat avait signé des contrats avec l'Italie, la France et l'Angleterre, qui lui ont ouvert des crédits pour leur paiement.

Le premier fut consenti par le gouvernement italien en 1914 pour une somme de 10 millions de lires. La Banca d'Italia ouvrit, sur des bons du Trésor or, à la Banque Nationale de Roumanie un crédit de la va-

leur indiquée, au taux d'escompte de l'Italie et à l'échéance du 15 décembre 1918.

Le 5 janvier 1915, la Banque d'Angleterre escomptait à la Banque Nationale des bons du Trésor à concurrence d'une somme de £ 5 millions, à l'échéance du 5 janvier 1919. Le but de cette transaction était, en dehors du paiement des approvisionnements de la Roumanie, de faciliter à celle-ci les opérations de change rendues très ardues par l'absence de remises. « Il va de soi, dit le *Times* du 28 janvier 1915, que la garantie du gouvernement britannique couvre la Banque d'Angleterre et aussi que la Roumanie prend d'une manière implicite ou explicite l'engagement de ne pas employer contre la Grande-Bretagne ou ses alliés les fonds ainsi obtenus.

Le 1^{er} octobre 1915, la Banque d'Angleterre escomptait, de nouveau, au taux de son escompte, des bons du Trésor de l'Etat roumain à la Banque Nationale pour une somme de £ 7 millions, l'échéance au 1^{er} octobre 1918.

Ces trois emprunts, nommés « emprunts d'armements », pour une somme totale de 310 millions de lei, ont eu comme principal emploi le paiement des importations d'armes et de munitions.

Les ressources économiques, quoique développées en proportions inusitées après la déclaration de la guerre européenne, ne pouvaient plus satisfaire aux nécessités intérieures toujours croissantes.

On essaya alors de trouver dans une politique fiscale des moyens pour combler les déficits. L'ancienne

règle, d'après laquelle toute nouvelle dépense publique devait avoir une nouvelle recette correspondante, règle issue d'une des lois budgétaires du pays, ne pouvait et ne devait plus être respectée. Les dépenses provoquées par la guerre européenne demandaient des recettes de toutes sources et même de celles qui avaient une destination quelconque.

Dans la voie fiscale, les mesures que le gouvernement allait prendre étaient mauvaises, car il voulait augmenter seulement les anciens impôts et taxes sans modifier leur base, qui reposait sur des principes surannés et injustes. Les premières mesures prises par le Parlement furent celles prévues par la loi du 24 décembre 1914, intitulée : Loi spéciale autorisant des mesures exceptionnelles. Par la mobilisation d'un tiers de l'armée, le gouvernement versa mensuellement pour chaque famille des mobilisés, des secours de 15 et 20 lei, suivant les communes rurales ou urbaines. Pour ces dépenses civiles, la loi imposait :

1° Une taxe d'un timbre spécial de 0.50, 0.20, 0.10 et 0.05 bani, nommé : « timbru de ajutor » (10), qui devait s'appliquer obligatoirement à tous les timbres existants ;

2° Une taxe pour tout billet de chemin de fer ;

3° Une dernière, concernant les prix de vente de quelques produits des monopoles de l'Etat.

Le 5 février 1915, le Parlement vota, d'initiative gouvernementale, une taxe d'exportation pour quelques-unes des céréales exportées et qui devait être

(10) Timbre de secours.

payée en or (11). Cette taxe rapporta à l'Etat la somme de 120 millions de lei en or, ce qui représente presque le quart du total des recettes du budget. Ainsi, le gouvernement sut faire entrer dans ses caisses, pour la conduite de la guerre, ce « véritable trésor de guerre qu'est la circulation métallique intérieure ». Les autres résultats de cette loi furent l'accroissement de l'agio sur l'or, provoqué déjà sur le marché par la guerre européenne.

Une année après, une série de lois créa et augmenta les anciens impôts et taxes.

Le 6 avril 1916, fut votée une taxe de 50 % sur les bénéfices des maisons de jeu.

Le 7 avril, le Parlement autorisait la perception pour l'Etat d'une dixième sur le « principal impôt foncier » et de deux dixièmes sur la patente, au-dessus de trois dixièmes se percevant au compte de l'Etat.

L'impôt foncier est fondé sur le revenu des immeubles et produit en moyenne 20 millions de lei par an ; la patente, ce droit fixe et proportionnel, produit seulement 7 1/2 millions.

L'augmentation votée ne fut qu'un palliatif. D'ailleurs, tous les impôts directs ne sont évalués qu'à 57 millions (prévisions du budget 1916-1917) pour un budget de 645 millions, ce qui revient à 9 % des dépenses couvertes par les impôts directs. « Notre système d'impôts directs, système suranné, qui ne

(11) Pour le maïs, la taxe d'exportation était de 5 lei pour 100 kilogr. ; la farine 7 lei ; les haricots 30 lei.

répond plus aux idées modernes sur la fiscalité et la justice en matière de contributions est, dit M. Saulesco (12), un vrai scandale fiscal ». Cependant, les impôts indirects, pesant sur la pauvre population paysanne, constituent une bonne partie des recettes de l'Etat : 134.600.000 lei.

Par la même loi du 7 avril, de nouvelles augmentations d'une importance moindre visaient les taxes suivantes : la taxe du brevet des débits pour la vente des boissons spiritueuses, en détail et en gros ; la taxe de consommation des alcools fabriqués avec des céréales, pommes de terre, racines, etc.

Une loi suivante, du 8 avril, ajoutait aux actes soumis à la taxe du timbre proportionnel de 0.50 bani %, les contrats de vente des produits agricoles et de leurs dérivés, soit écrits, soit verbaux.

Enfin, une dernière loi du 16 avril, qui entre par la modicité des sommes qu'elle apporta, dans le même cadre des autres lois. Elle prévoit, pour les créances hypothécaires dont l'intérêt est soumis à l'impôt, un taux d'intérêt de 6 % payable pour toute créance et pour toute leur durée, indépendamment des stipulations des particuliers.

Les recettes du Ministère de la Guerre, mêmes accrues dans leurs dernières prévisions ne suffisaient pas pour pouvoir tenir mobilisés 200.000 hommes et accomplir les œuvres de défense nationale.

On ne pouvait pas compter sur un virement dans les chapitres du budget, pas plus que sur des revenus

(12) M. Saulesco. La situation financière de la Roumanie, 1918.

spéciaux. Jusqu'en 1908, le budget de l'Etat n'englobait pas toutes les dépenses et recettes. Il existait des administrations publiques, ayant des budgets et comptes spéciaux ou des budgets annexes, en dehors des communes et départements qui continuent à en posséder.

A partir de cette date, l'Etat avait l'unité budgétaire et chaque administration publique devait rester dans les limites fixées par la Chambre des députés. Ne pas dépenser plus qu'on avait décidé était la marque d'une saine politique, mais dépenser tout cela, c'était la préoccupation assez souvent anxieuse du chef de l'administration. Si les budgets se sont bouclés par des excédents, c'est grâce aux plus-values des recettes, et non par des économies sur les dépenses. Les matériaux de guerre se trouvant dans les dépôts du ministère de la Guerre ne doivent pas être considérés comme économies, mais comme l'exécution *stricto sensu* des prescriptions des lois budgétaires. Ainsi, on ne devait pas compter sur des modifications du budget, surtout que l'industrie de la guerre demandait de gros capitaux, sans respecter l'annalité budgétaire.

Un crédit supplémentaire et extraordinaire devait être voté.

A l'occasion de la réforme budgétaire de 1881 l'on avait séparé dans les chapitres du budget les dépenses ordinaires des dépenses extraordinaires.

Le 1^{er} mars 1915 un crédit extraordinaire de 200 millions de lei fut décidé par un décret royal et un an après, le 21 mars, fut décrété un nouveau crédit, dit

« crédit extraordinaire pour les besoins de l'armée », de 400 millions de lei.

En dehors de ces sommes, augmentées de 774 millions de francs qui, s'il faut en croire le journal *L'Information* du 9 août 1918, furent consentis par la France à la Roumanie, à la veille de la déclaration de guerre, l'Etat recourut à des opérations pratiquées dans ses guerres antérieures et qui étaient d'une application courante dans les pays belligérants, opérations de trésorerie et comptes courants à la Banque Nationale.

Par les conventions du 20 décembre 1914, des 15 juin et 19 décembre 1915, conclues entre le Ministère des Finances et la Banque Nationale, cette dernière accordait à l'Etat, par la première convention un emprunt 4 % en compte courant de 200 millions de lei et par les deux autres, deux emprunts de 100 millions chacun. Le taux d'intérêt fut de 3 et 2 1/2 % et l'échéance d'une année pour chacun des comptes.

Pour la garantie de ces emprunts, le gouvernement dépose à la Banque Nationale un bon du trésor or d'une valeur nominale égale. Il prend aussi l'engagement de verser en temps utile à la Banque la somme de 132 millions en or, comme couverture métallique (33 %) et d'arrêter complètement toute exportation d'or jusqu'au remboursement intégral de ces emprunts.

Dès 1914, le Ministre des Finances émit des bons du Trésor 4 % à court terme, prorogés par la suite, qui produisirent environ 14 millions de lei.

Un emprunt volontaire à longue échéance émis et souscrit entièrement sur le marché roumain, n'avait jamais été enregistré dans les annales financières. L'emprunt 5 % 1916 devait inaugurer cette série d'emprunts.

La Roumanie a contracté de 1864 à 1912 un total de 44 emprunts pour une valeur de 3.630.220.000 lei (13). La valeur des emprunts intérieurs et des souscriptions de la Banque Nationale aux emprunts contractés à l'étranger, s'élève à peine à 200 millions. 26 de ces emprunts ont été remboursés par la Roumanie, ce qui fut une lourde charge, parce que leurs conditions d'émission étaient très onéreuses. Ainsi, l'emprunt de 1866 conclu avec la maison Oppenheim de Paris, pour un montant de 31.610.500 francs, fut fixé au taux réel de 16 1/2 % ; le taux nominal était de 8 %, mais l'émission fut à 58 1/2 %.

En 1866, l'annuité de la dette publique représentait environ 15 % du capital. En 1916, avant l'émission de l'emprunt 5 % 1916, l'annuité prévue dans les dépenses du Ministère des Finances est de 102 millions ou 17 % des dépenses totales, soit 6 % par rapport à la dette publique. Sur cette somme, 35 millions sont réservés pour les amortissements annuels.

La dette publique roumaine était, au début de la guerre européenne, d'environ 1.700 millions, soit 3 fois le montant du budget annuel.

Nous donnons ci-dessous le tableau de la dette publique jusqu'en 1913 (14).

(13) Lefevre Méaulle. La Roumanie.

(14) G. D. Creanga. Les Finances roumaines sous le régime de l'occupation et de la paix allemandes, 1918.

Années	Nom de la dette
1871	La valeur du capital de la rente à payer à la Société de chemin de fer Lemberg-Czernovitz pour l'intérêt du capital investi dans la construction de la ligne Sutchéava-Roman-Jassy
1889	Rente amortissable (intérieure)
»	» » (extérieure)
1890	» » des oblig. 6 % converties des ch. de fer
1891	Rente amortissable
1894	» » (intérieure)
1894	» » (extérieure)
1896	» »
1898	» »
1900	Conversion d'une obligation de l'État envers l'église et l'école de Brashov en une rente perpét. 4 % en somme de
1903	Rente amortissable
1905	» »
1905	» » (convertie)
1908	» » (extérieure)
1910	Emprunt intérieur pour les forêts
1910	Rente amortissable extérieure,
1910	» » »
1910	Emprunt à titre perpétuel pour les pêcheries
1911	Emprunt pour les chemins de fer des districts Prahova, Ilfov, Jalomitza, Dambovitza, Vlasheia et Jassy, passés en la possession de l'État par la loi du 10 février 1910.
1913	Bons du Trésor de 1913

Taux	Capital nominal primitif	Situation de la dette	Délai de remboursement
	Lei	Lei	
7 1/2	51.535.640	49.461.877,70	1960
4	32.500.000	18.491.600	1933
4	50.000.000	29.079.000	1933
4	274.375.000	100.803.000	1924
4	45.000.000	27.806.000	1935
5	6.500.000	4.796.500	1938
4	120.000.000	84.602.500	1939
4	90.000.000	66.928.000	1940
4	180.000.000	160.833.000	1958
4	962.500	962.500	
5	185.000.000	156.762.000	1943
4	100.000.000	86.694.000	1946
4	124.613.000	368.114.500	1946
4	70.000.000	60.245.500	1940
4	13.000.000	13.000.000	1950
4	44.199.000	41.063.000	1950
4	128.000.000	118.057.500	1950
5	20.000.000	20.000.000	
	39.490.000	35.548.852,05	1946/9
4 1/2	250.900.000	242.758.000	1953
	<u>2.125.175.140</u>	<u>1.686.008.329,75</u>	

Le répartition de la dette (1) était la suivante en 1914 :

	Total	Allemagne	France	Roumanie	Antr. marchés
Dette publ.	1.700 millions	800	550	200	150
Annuité ..	102 —	48	33	12	9

La dette publique roumaine était, pour une grande partie, émise et souscrite en Allemagne. Dès six emprunts roumains cotés au marché de Paris : 4 % 1890, 4 % 1894, 4 % 1896, 4 % 1898, les emprunts amortissables 4 % 1905 et 4 % 1910, aucun n'a été contracté exclusivement en France. Tous l'ont été également à Berlin, à Francfort, à Hambourg, à Bruxelles et à Amsterdam (16). Possesseurs de 800 millions de rentes roumaines, les Allemands ont payé les céréales importées de Roumanie avec les coupons de la dette et par la vente de ces titres. M. Xénopol fixe le montant des titres roumains vendus par les détenteurs allemands pendant ce temps à 100 millions de lei. Grâce aux prix élevés, les Allemands imposaient la nationalisation de la dette à un moment où les capitaux disponibles auraient trouvé un meilleur placement et d'une utilité plus grande pour l'économie nationale.

Telle était la situation de la dette publique avant l'émission du premier emprunt national. Le marché roumain avait été jusqu'à cette date une annexe du marché allemand, car sa capacité financière ne permettait pas d'absorber entièrement un emprunt. C'était donc une expérience que l'on allait faire et le

(15) Méaulle. Op. cit.

(16) La Cote de la Banque et de la Bourse.

résultat de l'emprunt devait être l'indice d'une situation financière sur laquelle on pourrait ou non compter.

Sa préparation devait être minutieusement étudiée pour que les forces financières du pays fussent saine-ment dirigées et que l'on ne risque pas un échec avant de déclarer la guerre. La réussite de cet emprunt surpassa toute espérance. La souscription dépassant les limites prescrites, fut clôturée cinq jours avant le terme fixé et les hommes politiques interventionnistes trouvèrent un argument de plus, cette fois d'ordre financier, pour l'entrée en lice de leur pays.

Pour le *Frankfurter Zeitung* (28 avril 1916), le fait que la Roumanie a recouru à ses ressources monétaires par voie d'emprunt, prouve qu'elle est décidée à maintenir la neutralité. Le journal oubliait que se suffire à soi-même pendant la guerre est une indépendance et la plus sûre des possibilités de vaincre.

Nous croyons que cet emprunt constitue un chapitre de premier ordre dans l'histoire du crédit public en Roumanie et que nous n'aurons pas tort de lui donner toute l'extension nécessaire.

Les motifs d'ordre financier qui ont déterminé le gouvernement à choisir ce moyen de recettes furent d'abord la nécessité de consolider la dette flottante, atteignant environ 400 millions de lei. De cette somme, 372 millions représentaient l'emprunt fait par l'Etat à la Banque Nationale et le solde représentait les bons du Trésor émis par lui. En les consolidant, le gouver-

nement prenait au marché une partie de la circulation fiduciaire qui renchérisait la vie et il donnait au premier établissement de crédit l'élasticité nécessaire aux besoins du commerce et aux besoins futurs de l'Etat (17).

Un autre motif était d'éviter une offre trop grande de rentes roumaines par les Allemands. Ceux-ci, en jetant sur le marché des titres de rentes roumaines se procureraient les disponibilités nécessaires aux achats de céréales et la perte au change de la monnaie allemande par rapport au lei (18) leur procurait un bénéfice par la vente des titres en lei. De plus, ils évitaient ainsi un effondrement plus accentué de leur devise sur le marché roumain. Le gouvernement offrit un intérêt réel de 5,96 % pour l'emprunt national au lieu de 4 1/2 % pour la rente venant d'Allemagne.

Enfin, un dernier motif, résultait du fait que le meilleur moment pour emprunter à des conditions avantageuses, était de contracter un emprunt volontaire à longue échéance avant d'entrer en guerre quand les chances de réussite seraient diminuées et les conditions plus onéreuses (19).

Conditions de l'emprunt. — Le prospectus du Ministre des Finances du 6 avril 1916 stipule ce qui suit : « En vertu de la loi du 6 avril 1916, le gouvernement

(17) « Le Courrier financier de Bucarest » 1916; « L'Indépendance roumaine » du 15 mai 1916.

(18) Le 8 février 1916, 100 marks = 117 1/4 lei, tandis qu'au pair 100 marks = 123,50 lei.

(19) « Le Journal des Balkans », 14 mai 1916.

roumain émet de la rente amortissable 5 % 1916. » Le montant de cette émission n'est pas fixé. Il se réserve 15 jours à partir du 21 avril pour la souscription.

Le gouvernement, encore à la période des premiers tâtonnements sur un terrain qui lui était totalement inconnu, ne pouvait pas s'adresser uniquement au public. Bien que le crédit de l'Etat le lui eut permis, il considérait plus prudent de traiter avec le consortium de grandes banques de Bucarest, à la tête duquel était la Banque Nationale. Le consortium s'est engagé à souscrire ferme 150 millions, avec une commission de 1 1/2 % et de prendre le reste moyennant option, avec une commission de 0,25 %. Le cours de l'émission était de 84 % tant pour le public que pour le consortium.

Le taux d'intérêt nominal était de 5 % et le taux réel de 5,96 %, en tenant compte du cours de l'émission et de la prime de remboursement au tirage au sort. Les titres sont au porteur.

Avantages de l'emprunt. — L'emprunt est exempt de tous impôts actuels et futurs. Les titres seront reçus pour leur valeur nominale comme garantie par toutes les caisses publiques et les coupons échus, acceptés comme numéraire. Les titres peuvent aussi être mis en gage à la Banque Nationale et à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Il y avait aussi des facilités de souscription : on pouvait verser en quatre termes, dont le dernier fut fixé pour le 15 septembre. Cet échelonnement a été beau-

coup apprécié par la presse financière parce que, pays de cultures, la Roumanie, effectuant ses travaux agricoles et les paiements nécessaires au mois d'avril même, ne pouvait qu'amorcer la souscription par un versement de garantie. Cependant, les sommes souscrites ont été versées en grande majorité intégralement dès la souscription (20).

Le gouvernement prend l'engagement de ne pas multiplier les tirages et de ne pas dénoncer cet emprunt avant sept ans, à partir du 1^{er} avril 1916.

Un trait caractéristique de cet emprunt qui, d'ailleurs, était parfaitement adapté aux conditions du marché, est qu'il n'accordait pas aux porteurs des bons du Trésor le privilège de conversion. Peut-être, leur montant insignifiant a-t-il déterminé le gouvernement à ne pas le prendre en considération.

Le produit de cet emprunt donna 150 millions de lei souscrits par le consortium des banques et 257 millions souscrits par le public ; donc, un total de 407 millions qui fut versé entièrement à la Banque Nationale. Nous ne savons pas dans quelle mesure les différentes classes sociales ont contribué au premier emprunt national. Pourtant, nous pouvons affirmer que les banques populaires, ces établissements de crédit démocratiques, éparpillés dans tous les villages, ont pris leur part, ainsi que les étrangers du pays et les provinces.

Cette somme fut donc une victoire financière et le signe d'une ère nouvelle. Les conditions militaires ne permettant pas pendant la guerre l'émission d'un nou-

(20) Rapport du Conseil Général de la Banque Nationale, 1917.

vel emprunt à long terme, l'emprunt 5 % 1916 reste le seul pour toute la période 1914-1918.

Coté à la Bourse, il reçut un bon accueil et bénéficia du mouvement de hausse continue des autres fonds d'Etat pendant toute la neutralité. Avant la guerre, les fonds d'Etat variaient entre des limites étroites, ainsi en 1913 les 4 % étaient cotés, le plus bas à 84 et le plus haut à 100 ; les 5 % entre 98 et 106. A partir de la déclaration de guerre roumaine, ces fonds, d'une manière générale, ont subi sur les marchés étrangers, des variations connexes à la situation militaire, mais maintenant toujours une tendance à la baisse. « Ces valeurs barométriques » indiquaient avec une grande précision le crédit de l'Etat.

En échange, les valeurs naphtifères roumaines ont été considérées pendant toute la période de guerre comme valeurs internationales et ont bénéficié d'une forte hausse.

Somme toute, la Roumanie entrant en guerre avec une dette consolidée de 1.700 millions, plus 400 millions d'emprunt, elle sauvegardait le crédit de l'emprunt 5 % 1916 et une dette flottante d'environ 700 millions.

La Banque Nationale joua le rôle principal dans l'emprunt 5 % 1916. Elle y trouva d'ailleurs son intérêt, car elle retira de la circulation une partie des billets, excédant les besoins du marché. En aidant à la ses billets.

Pendant la guerre balkanique, le marché financier roumain eût beaucoup à souffrir, à cause de son manque d'organisation et de la rapidité avec laquelle la guerre arriva. Cependant, l'action de la Banque Nationale fut des plus courageuses : elle livra à la circulation contre billets, 26.500.000 francs en or et avança aux banques roumaines 120 millions de remises étrangères et fonds liquides pour faire face à toute demande extraordinaire sur les dépôts. Elle éleva en octobre 1912 son taux d'escompte de 5 % à 6 % et en 1914 aux débuts de la guerre elle l'éleva de nouveau à 7 % pour le fixer à 6 % puis à 5 % pour toute la période de la guerre.

Pendant la grande crise européenne de 1914, la Banque Nationale prit de très importantes mesures exceptionnelles.

D'abord, elle émit de petites coupures de 5 lei pour une valeur maximum de 25 millions. Cette mesure provoquée par une « contraction monétaire, qui se traduisit par une dissimulation de la monnaie métallique » l'obligea à modifier l'art. 13 de sa loi constitutive, d'après lequel la valeur de chaque billet ne doit pas être moindre de 20 lei. Les billets de 5 lei ont été très facilement reçus par le public, habitué à remplacer les monnaies métalliques par des coupures comme par exemple les coupures de 20 lei. A ce bon accueil contribuait aussi le fait très important que ces coupures jouissaient de la même couverture métallique que les autres. Cependant, un agio de 5 % se produisit sur les écus et de 10 % sur les monnaies de 20 lei.

Dans le même temps, on émit des monnaies divisionnaires d'argent et nickel pour une somme de 5 millions de lei.

En ce qui concerne les facilités de crédit, le gouverneur de la Banque Nationale, dans son rapport pour l'année 1914-1915 déclare : « par la demande persistante de restitution des dépôts des banques et par le désir d'accumulation des réserves pour des événements inconnus, nous avons le devoir d'empêcher que la panique ne s'accroût et ne devînt un désastre. Nous avons eu le courage des événements et nous avons donné un large coup de main aux institutions financières du pays, pour pouvoir braver le danger qui les menaçait. Nous avons escompté et prêté sur titres dans une proportion inconnue jusqu'à présent, en livrant au marché, en moins d'un mois, plus de 115 millions de lei » (21).

L'article 12 de sa loi constitutive l'oblige à détenir dans ses caisses une quantité d'or pour une valeur égale, au minimum, à 40 % du total des billets émis. Ce stock métallique, dont 30 % peut être constitué par des traites payables en or sur les places de Londres, avec l'approbation du Conseil des ministres, fait qui est arrivé en 1914 et qui a permis d'échapper à la nécessité de recourir au cours forcé (22).

Dans la même voie, le gouvernement autorisait la Banque Nationale à compter dans son encaisse métal-

(21) Rapport à l'Assemblée générale des actionnaires, 1915.

(22) La Bulgarie et l'Italie, bien que neutres, ont dû déclarer le cours forcé. Ernest Ené. « Les Banques Roumaines », thèse 1915.

lique le disponible et les traites sur l'étranger pour une somme de 34.800.000 que la Banque avait chez ses correspondants étrangers. Ainsi, la faculté d'émission de la Banque était rendue assez large.

Le marché supporta aisément la crise et sans que le moratorium fut décrété.

A la fin de l'année 1914, la loi du 23 décembre accorda aux sociétés civiles ou commerciales, banques, commerçants et à tout particulier ayant des engagements pécuniaires à l'étranger, un délai de paiement de quatre mois à partir de leur échéance et qui devra se prolonger indéfiniment.

En dehors de ces modifications, la Banque Nationale chercha pendant toute la neutralité à augmenter sa réserve d'or. Au 31 décembre 1914, elle avait dans ses caisses une somme de 154 millions de lei en or ; pendant l'année 1915, elle acheta 66 millions de lei en or, avec une prime de 6 1/2 % et en 1916 le total du métal jaune de la Banque arriva à 493 millions.

Les dépôts bénévoles ont été insignifiants.

Un autre moyen de se procurer de l'or résulta des stipulations contenues dans les contrats de vente de céréales, d'après lesquels une partie du prix devait être versé en or. Ainsi, pour le premier contrat conclu avec l'Allemagne, d'une valeur de 70 millions de marks, 25 millions devaient être versés en or (23).

Nous donnons ci-dessous, à titre documentaire, le tableau concernant l'encaisse et l'émission des billets,

(23) Rapports du Conseil d'administration à l'Assemblée générale des actionnaires 1916 et 1917.

ainsi que leur rapport de 1910 jusqu'à la veille de l'entrée en guerre :

Années	Encaisse	Emission	Rapport % (24)
1910	144,3 millions	299,4 millions	48,3
1911	189,6	382,3	49,8
1912	220,11	463,2	47,5
1913	356,3	423,6	48,1
1914	216,9	578,2	37,3
1915	259,6	658,9	40
Juin 1916	527,8	919,9	57,9

Ce total de billets émis de 919 millions constituait une circulation bien supérieure aux besoins normaux du marché, mais cet excédent n'exerça aucun effet défavorable parce que le public, craignant les événements, gardait dans ses tiroirs les billets de banque.

(24) Moins l'emprunt 1901 de l'Etat, en valeur de 15 millions, qui fut exempt de couverture métallique.

II

LA MOBILISATION FINANCIERE

Les deux années de neutralité armée furent, pour la Roumanie, une période de préparation financière.

Quelles qu'aient été les opinions politiques des gouvernants, un fait est indubitable. c'est que les classes sociales ont beaucoup profité de la guerre européenne, que les institutions financières ont augmenté leurs capitaux d'une façon inconnue et que l'État profitant du bien-être de tous manifestait, dans toutes les mesures qu'il avait prises, l'idée nette de la préparation en vue de la guerre.

La tension financière de 1912-1913 fut une terrible leçon, payée par la faillite de quelques centaines de maisons roumaines sans que le gouvernement d'alors put trouver un moyen d'éviter cette catastrophe. Tout était attribué à la rapidité et à l'imprévoyance de la guerre balkanique, ce qui ne pouvait plus arriver en 1916. Cette fois-ci, la Roumanie se trouvait entourée depuis 1914 de belligérants et son idéal national devait se réaliser à cette heure plus que jamais.

On croit, d'habitude, que les quelques semaines qui suivent la déclaration de guerre sont facilement supportées au point de vue financier, des moyens pour y pourvoir sont toujours suffisants et c'est seulement après cette période que la situation devient difficile (25). L'histoire des guerres nous apprend que tout dépend de la situation générale au moment de l'entrée en lutte, des circonstances particulières de chaque guerre, de la préparation ou non-préparation d'avant l'entrée et de la rapidité ou non-rapidité de l'arrivée. En tout cas, la période suivant immédiatement le décret de mobilisation est un côté très difficile du problème financier et plus intéressant au point de vue des modalités qu'au point de vue des moyens.

Bien que la Roumanie ne soit entrée en guerre qu'à la fin du délai prévu par la convention secrète conclue avec les Alliés, il se produisit cependant une tension financière.

Quelles ont été les mesures prises par le gouvernement pour faire face aux besoins de la mobilisation du 15-28 août 1916, quelle a été sa politique de mobilisation financière ?

Par la mobilisation financière, nous ne comprenons pas la mobilisation de toutes les forces économiques et financières, qui est une réalité vivante pendant toute la durée de la guerre, mais les mesures que prend le gouvernement dans ce moment précipité de la mobilisation militaire pour trouver des ressources liquides, rendre plus élastiques les institutions publiques ou privées

(25) G. Jèze. Le plan financier de guerre de l'Angleterre.

sous son contrôle et plus résistant le marché financier (26).

La mobilisation militaire eut pour premier effet, d'un côté, d'arrêter brusquement ou rendre très difficile l'entrée d'une grande partie des recettes du budget et, de l'autre côté, d'augmenter d'une manière inusitée les dépenses.

Pour une banque ou tout autre établissement de crédit, la disproportion entre les entrées et les sorties peut constituer une crise, mais ils ont presque toujours la possibilité d'être aidés par une institution supérieure (banque d'émission) ou par une mesure administrative (un moratorium, qui suspend toutes opérations et maintient le *statu quo*). Il n'en est pas de même pour le budget de l'Etat qui doit faire face aux dépenses, passer sous silence l'arrêt de ses ressources ordinaires et qui ne pouvant s'adresser à personne doit se suffire à lui-même. Cependant, son mécanisme est assez compliqué, il a beaucoup d'entrées et de sorties, il peut avoir des réserves importantes. Il semble que ce dut être le cas de l'Etat roumain.

Les budgets de ses exercices précédents se soldèrent par de gros excédents, l'essor économique du temps de la neutralité et l'emprunt 5 % 1916 firent entrer dans ses caisses des sommes importantes, pourtant la mobilisation partielle de la neutralité armée lui avait enlevé toutes les économies et les réserves qu'il avait faites. On peut dire que la journée du 15 août transformait en droit ce qui existait en fait depuis deux ans.

(26) J. Riesser. La préparation et la conduite financière de la guerre.

Comme tout établissement de crédit pendant une crise, l'État eut besoin d'instruments de paiement, d'abord pour l'armée, puis pour l'agriculture, l'industrie et le commerce. L'armée qu'il avait mobilisé était de 600.000 hommes. Ses besoins momentanés étaient considérables, d'autant plus que la mobilisation est venue dans un moment où l'activité agricole battait son plein.

Le gouvernement suspendit purement et simplement le budget 1916-1917 voté par le Parlement, pour mieux masquer ses mouvements de trésorerie. Il suspendit toutes les dépenses non nécessaires à la conduite de la guerre ou à l'administration civile travaillant pour la guerre, revint au « Règlement du Trésor pendant la guerre » et appliqua les mesures qu'il avait adoptées après la conclusion de la convention secrète avec les Alliés, du 4/17 août 1916.

Le décret du 16 août relatif au « Règlement du Trésor pendant la guerre » (27) était un des nombreux décrets préparés de bonne heure en vue de la guerre. Le rôle de ce règlement était : « Le service du Trésor en temps de guerre a pour but de satisfaire l'armée sans retard avec les fonds en numéraire nécessaires, toutes les fois que les circonstances inhérentes à l'état de guerre ne permettraient pas aux administrations financières de l'intérieur du pays d'y pourvoir. Il a aussi la mission d'encaisser sur le compte de l'État toutes les sommes qui devaient être versées au Trésor public, ainsi que celles qui devraient être déposées ou consi-

(27) Ce règlement fut décrété pour la première fois en 1913.

gnées sur le compte de la Caisse des Dépôts, Consignations et Economies... » (Art. I.) Donc, une affectation totale du Trésor public aux besoins de l'armée et la « satisfaction urgente » de ceux-ci par toutes les recettes disponibles de l'Etat.

Si nous nous rapportions aux affirmations du « Journal de la Bourse de Berlin », reproduites par le « Frankfurter Zeitung » du 6 septembre 1916, les espèces liquides possédées par la Roumanie pour la conduite de la guerre pourraient être évaluées à 600 millions de lei. Bien que les Ministères des Finances et de la Guerre eussent pu disposer des réserves financières nécessaires aux besoins immédiats de la mobilisation, cette charge fut cependant laissée aux « Caisses de Guerre » créées par « le Règlement du Trésor pendant la guerre » (28).

« Les Caisses de Guerre » (29), décrétées en 1913, devaient « avoir en dépôt le stock de numéraire nécessaire pour alimenter » à tout moment les besoins de la mobilisation.

Le montant des caisses de guerre et des dépôts nous est inconnu, le commandant en chef militaire ayant sous ses ordres le service entier du Trésor ne fit paraître aucun rapport et le Ministère des Finances, qui tenait la comptabilité, ne donna non plus aucune statistique. Il importait surtout que ces dépôts fussent constitués par du numéraire, prêt à être employé à tout moment.

(28) « L'Economiste européen », 1916.

(29) Article 2 du règlement : « Le service du Trésor s'accomplit par des Caisses nommées « Caisses de guerre ».

Les petites coupures étaient parmi les instruments de paiement les plus demandées. Les besoins des mobilisés et des ouvriers étaient tellement grands, que ces derniers, d'après les déclarations du Ministre des Finances d'alors, menaçaient de faire la grève si on ne les payait pas en petite monnaie. En conséquence, le Ministre par le référé du 4 août demanda au Conseil des Ministres d'autoriser la Banque Nationale à émettre pour 25 millions de billets de 5 lei. L'autorisation fut consentie dans la même journée et cette émission éleva à 50 millions la première tranche de 25 millions de 1914.

Quelques jours après, le 8 août, un nouveau décret du Conseil des ministres autorisa la Banque Nationale à mettre en circulation des billets de 2 lei pour une somme de 8 millions et des billets de 1 lei, pour 7.500.000 lei. Fait intéressant, c'est que ces derniers billets bénéficiaient eux aussi de la couverture métallique (30).

Toutes ces mesures ont nécessité la modification des statuts du premier institut roumain d'émission.

Les autres mesures classiques, l'augmentation de son « encaisse liquide » et l'émission des billets sur une grande échelle, lui ont permis d'avoir toute l'élasticité possible aux jours de mobilisation et de continuer normalement ses opérations. Elle fit des avances sur ti-

(30) Les billets de 1 et 2 lei avaient été fabriqués de bonne heure et la Banque Nationale les gardait dans ses caves. Quelque temps après le Gouvernement était investi des pouvoirs d'autoriser la Banque de porter jusqu'à 50 millions l'émission des billets de 1 et 2 lei et jusqu'à 100 millions celle des billets de 5 lei.

tres, réescompta sans élever le taux de l'escompte et publia son bilan.

A cause du manque d'or, tiré entièrement de la circulation par les dernières taxes d'exportation, dont le montant d'après les déclarations du Ministre des Finances s'élevait à 147 millions ; à cause aussi de l'agio, qui se produisit sur le marché intérieur au début même de la guerre européenne, il était naturel que le public tentât de s'adresser à la Banque Nationale pour le remboursement en or de ses billets. Deux jours après le décret de mobilisation un individu se présenta à la Banque et lui demanda le remboursement en or sous menace de protêt. Cette demande provoqua de la part du Ministre de la Justice un ordre de non-protêt donné à l'huissier du Tribunal d'Ilfov (Bucarest) (31).

Ainsi le cours forcé existait virtuellement sans qu'une mesure expresse fut décrétée.

La mesure prise par le Ministre de la Justice était-elle suffisante ? La règle est qu'il faut « une loi pour établir le cours forcé et dispenser des banques d'émission de rembourser à vue en monnaie métallique » (32). Quoiqu'il en soit le grand public avait perdu l'habitude de présenter les billets au remboursement en or et leur accorda tout crédit (33).

(31) « Moniteur officiel », N° 30, 1917.

(32) Alfred Neymarck. Les finances contemporaines.

(33) Officiellement le cours forcé ne vint qu'en 1917, quand, par la convention du 12 avril concluë entre la Banque Nationale et le Ministre des Finances, celui-ci demandant au Parlement la ratification, expliqua

Une autre institution qui fut l'instrument du Gouvernement pendant la période de mobilisation est la Caisse des Dépôts, Consignations et Economies. Sa balance des entrées et des sorties laisse un reliquat, dont la plus grosse partie est versée au Trésor. C'est ce reliquat, que le Ministre des Finances voulut et réussit à réserver, comme instruments de paiement aux besoins de l'armée et de l'industrie de guerre, par le « Règlement pour les retraits des dépôts des banques et des diverses autres institutions de crédit », du 20 août.

Cette mesure, tout en satisfaisant les besoins de l'Etat, aggrava le manque de numéraire chez les particuliers et prolongea la crise de quelques jours.

La guerre étant attendue, le « rush » du public aurait dû ne pas se produire. Pourtant il sévit, car le pays était en plein essor commercial et ne voulait pas d'une guerre aussi prochaine. Le « patriotisme militaire » céda au « patriotisme économique. »

Les retraits des dépôts étaient strictement limités pour les particuliers. Au contraire, ils ne souffraient aucune restriction quand il s'agissait des entrepreneurs de travaux et fournitures nécessaires à la défense nationale ; des garanties, que les particuliers auront à déposer pour divers travaux à l'Etat ; des retraits destinés au paiement intégral ou partiel des impôts à

la publication tardive de cette mesure par le fait de l'habitude du public d'accorder crédit aux billets et la justifia parce que les billets restés en territoire occupé, se chiffrant à la somme de 7-800 millions, seraient une arme dangereuse entre les mains de l'ennemi, qui à la conclusion de la paix, se présenterait pour en demander le remboursement en or.

l'Etat, ainsi que pour toutes les autres taxes ou baux dus à l'Etat ; des paiements des salaires ou traitements aux ouvriers et fonctionnaires des entreprises commerciales, industrielles ou agricoles ; des sommes nécessaires pour le maintien ou la continuation des entreprises commerciales ou industrielles, pour l'obtention des matières et des sommes nécessaires à l'achat des semences ou engrais destinés à la culture du sol pendant la campagne agricole. Pour le paiement des impôts dus à l'Etat, le dépositaire le fera directement au nom du déposant aux agents fiscaux, en échange d'un reçu délivré par ces derniers (34).

C'était une mesure forte qui frappait les petits épargnants. Comme le paiement des impôts par les mobilisés était suspendu pendant les hostilités, ces restrictions constituaient une prime pour ceux qui n'avaient pas prêté l'oreille aux discours des hommes d'Etat préconisant le développement de l'esprit d'épargne. On ne peut pas dire que c'était un impôt ou une mesure contre les non-mobilisés, parce que les mobilisés eux-mêmes ne touchaient pas tout le montant de leurs dépôts, ils ne pouvaient retirer que le double des particuliers.

Ainsi ces mesures *ad hoc* facilitèrent la tâche financière de l'Etat pendant la mobilisation, au détriment des particuliers.

(34) Collection des lois, règlements, décrets et décisions ministérielles, 1916-1918, édition du Ministère de la Justice,

Nous ne pouvons pas affirmer si la Bourse a été ou non un instrument du Gouvernement. Elle a continué ses opérations et le Comité avait décidé conformément à l'avis du Ministre de l'Industrie et du Commerce de maintenir le fonctionnement du marché des valeurs et des opérations au comptant. (35).

Par le décret du 1^{er} avril 1916, le Conseil des Ministres avait donné au Ministre de la Guerre l'autorisation de réquisition et ce dernier s'empessa de profiter dès la mobilisation pour l'acquisition de matériaux de toute sorte, moyens de transports et produits alimentaires nécessaires à l'armée, en échange des bons de réquisition.

C'est seulement la réquisition des moyens de transports qui eût de mauvais effets sur la continuation de la vie économique. Elle gêna la récolte des céréales, rendue encore difficile par la diminution de la main-d'œuvre.

(35) « Le Temps » du 7 septembre 1916.

III

LA POLITIQUE FINANCIERE DE 1916 A 1918

Les grandes dépenses de la neutralité devaient boucler sans excédent le budget 1916-1917 même si la Roumanie n'était pas entrée en guerre.

Le dernier budget 1915-1916 n'avait pas été complètement clos, car l'année financière dure du 1^{er} avril jusqu'au 31 mars, mais l'exercice financier continue jusqu'au 1^{er} octobre. Comme la guerre avait été déclarée le 15 août 1916, on peut donner un aperçu du budget 1915-1916 et M. Xénopol fixe à 65.350.000 son excédent ? Ce fut le dernier excédent et le dernier budget que l'Etat connut.

Pour l'année 1916-1917, les prévisions du budget étaient les suivantes :

Revenus	Lei	Dépenses	Lei
Impôts directs.	57.235.000	Ministère de la guerre . .	115.000.000
Impôts indirects	134.600.000	Finances et dette publique .	250.891.290
Timbre et enregistrement .	31.900.000	Instruction et cultes . . .	61.712.159
Monopoles de l'État . . .	101.185.000	Intérieur	62.284.490
Services publics	156.015.000	Travaux publics	115.405.706
Domaines de l'État . . .	33.551.000	Justice	14.965.806
Cotisations	22.728.000	Agriculture	14.965.806
Revenus des ministères . .	105.505.900	Commerce et industrie . .	11.684.650
		Affaires étrangères	3.417.394
Total.	645.719.900	Conseil des ministres . . .	73.563
		Total.	640.266.138
		Fonds pour crédits supplé-	
		mentaires et extraordinaires.	5.453.182
		Total général.	645.719.300

Dans quelle mesure le Gouvernement a respecté les limites fixées dans ce budget, de combien ont été dépassées les dépenses et à quel montant se sont élevées les recettes ? Il est impossible de donner un chiffre exact, car, non seulement quatre mois après l'entrée en guerre les $\frac{2}{3}$ du pays étaient occupés, ce qui entraîna une désorganisation complète de toutes les administrations publiques, mais parce qu'aucune statistique et aucun compte n'ont encore été publiés sur la conduite financière de la guerre.

Ce que nous croyons être à peu près la réalité, c'est que les revenus ordinaires ne suffisaient pas même aux dépenses de l'administration civile, car la Roumanie vit disparaître le plus clair de ses recettes : les taxes des douanes sur les exploitations agricoles, les impôts directs, les taxes de timbre et d'enregistrement et les comptes courants créditeurs avec les pays centraux.

Cependant il ne faut pas oublier qu'une bonne partie des dépenses était suspendue par le fait même de la guerre, ainsi, le paiement du coupon de la dette publique roumaine détenue et immobilisée dans les mains de maine était détenu et immobilisé dans les mains de l'ennemi ; d'après les affirmations de la « Gazette de Francfort », la somme que l'Etat roumain devait aux détenteurs allemands s'élevait pour le temps de guerre à 40 millions de lei.

Cette situation dura jusqu'au printemps de 1917 quand un commencement de réorganisation s'ébaucha. Pour que les dépenses ordinaires fussent couvertes, on augmenta les revenus ordinaires tels que le monopole

des tabacs et cigarettes (Loi du 30 juillet 1917), les tarifs des chemins de fer, etc.

Toutes les autres dépenses de guerre et dépenses sociales provoquées par la guerre furent couvertes par des emprunts.

Nous pouvons essayer de donner un chiffre probable des dépenses extraordinaires et nous croyons nous rapprocher de la réalité, en employant la méthode préconisée par la Commission du Département des Finances de l'Autriche allemande, chargée des négociations de paix et de la répartition des dépenses et autres obligations des deux Etats de la monarchie austro-hongroise (36). Le mémoire de cette Commission dit : « Pendant la guerre, les dépenses ordinaires se couvraient par des recettes ordinaires ; les dépenses militaires et civiles provoquées par la guerre étaient exclusivement couvertes par des emprunts de guerre. Si l'on reconnaît cette situation comme vraie, alors les dépenses de guerre peuvent être assimilées aux dettes de guerre ».

A partir du 15 août 1916, jusqu'au mois de mai 1918 (date du traité de paix de Bucarest), les dettes de guerre de la Roumanie ont été d'environ 3.200 millions de lei, c'est-à-dire une moyenne mensuelle de 152 millions, soit 5 millions par jour.

Le journal « Neue Freie Presse » de Vienne, du 4 mars 1918, évalue les dépenses de guerre de la Roumanie pendant toute la période des hostilités à 4.500 millions de lei. Si l'on déduit de cette somme le montant des dépenses de la neutralité armée, le chiffre re-

(36) Chronique financière, N° 6.

présentant les dépenses de la guerre seulement peut se rapprocher du nôtre.

Pendant les 21 mois de guerre proprement dite, les dépenses se sont échelonnées d'une manière progressive. La réorganisation de l'armée au printemps de 1917, les préparatifs de l'offensive de juillet de la même année et l'offensive elle-même ont atteint le maximum des dépenses. « L'Annal Review », de New-York, dans le numéro du 8 janvier 1917 (date antérieure à ces grands événements) estime, dans un article reproduit par le « Monetary Times » de Toronto dans le numéro annuel et par « L'Annalist », la dépense de guerre pour la Roumanie jusqu'au 1^{er} janvier 1917, à 250 millions de dollars, soit 1.300 millions de lei (le dollar égale 5,18 lei au pair (37).

Les dernières statistiques, que la Roumanie a connues pour toute la période de la neutralité et de la guerre jusqu'au 10 novembre 1916, le jour où le Gouvernement se retira à Jassy, donnent les chiffres suivants : « 846.433.114 lei pour les emprunts intérieurs et 310.012.500 lei pour les emprunts extérieurs ; la dette publique se chiffrait à la même date à la somme de 4.096.020.829 lei » (38).

La part des dépenses de guerre proprement dites absorbe les 2/3 des dépenses totales de guerre, en tenant compte qu'à partir du 15 août 1916 jusqu'aux premiers jours du mois de décembre 1916, le crédit extraordinaire du Ministère de la Guerre fut augmenté et porté

(37) Le journal « La Roumanie », octobre 1918, Paris.

(38) Chronique financière, n° 11.

de 600 à 1.100 millions de lei. L'autre tiers représente les dépenses sociales provoquées par la guerre.

★ ★

En vertu de quelles prescriptions légales le Ministre des Finances présenta-t-il à la signature royale les décrets pour les ouvertures de crédits extraordinaires ? La loi de la comptabilité publique prévoit (39) la possibilité de recourir aux crédits supplémentaires et extraordinaires mais, seulement dans les limites prévues par les articles spéciaux de la loi budgétaire annuelle. Pour les cas extraordinaires quand des crédits plus importants sont nécessaires, les corps législatifs doivent être convoqués. Il n'en fut pas de même pour le crédit ouvert au Ministère de la Guerre de 500 millions de lei, pour lequel le Gouvernement dut demander la ratification du Parlement par la loi du 18 décembre 1916.

Le Gouvernement débutait dans la voie des dépenses par des mesures illégales. Il avait engagé des dépenses sans qu'une autorisation préalable lui fut accordée par le Parlement, qui seul a le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires.

Ce ne fut pas tout. La même loi du 18 décembre 1916 par son article 2 « autorisait le Gouvernement à augmenter, pour les besoins futures de l'armée, les crédits nécessaires et de toute sorte, les corps législatifs de-

(39) Loi de la comptabilité publique avec les dernières modifications, art. 54.

vant les ratifier après la conclusion de la paix. » Le Gouvernement obtenait donc de larges pouvoirs pour effectuer toutes les dépenses et de toute sorte nécessaires à l'armée (40).

Il n'y avait aucune limite dans cette autorisation, en ce qui concerne le quantum des dépenses. Une limitation fictive consistait en ce que les dépenses devaient s'engager seulement pour « l'armée, qui est mobilisée et entrée en guerre ».

Avant que cette loi fut votée, le Gouvernement déposa sur les bureaux de la Chambre un autre projet de loi plus court et plus radical qui se bornait à dire : « La Chambre autorise le Gouvernement à prendre pendant son absence toute mesure que bon lui semblera ». En votant la loi du 18 décembre 1916, le Parlement libéral n'en donna pas moins toute latitude au Gouvernement libéral, car les succès de la guerre devaient être premièrement les succès du parti libéral.

La loi du 18 décembre 1916 violait brutalement la Constitution et faisait table rase des pouvoirs du Parlement.

En effet, la loi fondamentale du pays dans son article 113 dit : « Chaque année la Chambre des députés clôt les comptes et vote le budget ; toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent être inscrites dans le budget et dans les comptes ». L'autorisation donnée en 1916 était donc inconstitutionnelle. Il en fut de même d'ailleurs en France, où la loi du 5 août 1914 est « un texte inconstitutionnel, un texte juridiquement

(40) Exposé des motifs, 18 décembre 1916.

inexistant, qui n'a pas été adopté par le Parlement dans les formes constitutionnelles » (41).

Cependant, il y a de grandes différences entre les deux lois, car « l'abandon des pouvoirs financiers du Parlement en France » avait des correctifs importants, inexistants dans la loi roumaine. Dans la loi du 5 août, les crédits accordés sont additionnels, ils « supposent qu'il existe déjà des crédits principaux alloués par le Parlement » pour l'année budgétaire courante. Dans la loi roumaine, au contraire, le Parlement ratifia des crédits non autorisés et alloua des crédits illimités pour toute la période des hostilités, ce qui revient à dire que pour la nouvelle année financière 1917-1918, ils étaient inexistants et que le Gouvernement ne pouvait engager des dépenses.

Si la guerre avait persisté plusieurs années, le même système eût été appliqué, car l'autorisation avait été donnée pour toute sa durée. Ce qui nous démontre le dernier alinéa de l'article 2 de la loi, ainsi conçu : « Les Corps législatifs ratifieront (les crédits) après la conclusion de la paix ». Le texte français décide au contraire que les crédits seront soumis à la sanction du pouvoir législatif « dans la quinzaine de la plus prochaine réunion des Chambres ».

Certainement cette approbation « après coup ne signifie rien, c'est la carte forcée », pourtant, ç'aurait été pour le Gouvernement roumain non un contrôle, car il était assez fort politiquement, mais une collaboration nécessaire, tant qu'il s'agissait de l'engagement de

(41) G. Jèze. Les finances de guerre de la France, 1914.

toutes les forces économiques et financières du pays, dans une guerre, dont personne ne s'était fait la moindre idée.

Par ce dernier alinéa, le Parlement roumain renonçait donc à toutes ses attributions. Il ne fit d'ailleurs que consacrer ainsi officiellement un état de fait. La prévision, l'évaluation et l'autorisation des dépenses et recettes n'étaient en effet qu'une simple formalité car le Parlement enregistrait tout ce que le Gouvernement lui présentait.

Quelque temps après, les dépenses prenant des proportions immenses, l'idée de la nécessité du contrôle reparaît et cette fois non pour flétrir la prodigalité du Gouvernement, mais pour tenter dans les limites du possible de réduire des dépenses excessives et de faire des économies. Nous reviendrons sur cette question.

A partir du 18 décembre 1916, le Gouvernement agit en souverain sans donner aucun document et aucun chiffre sur la situation budgétaire et financière. « D'un budget sain avec des excédents, des impôts facilement supportables, une dette modérée et la plénitude de la souveraineté financière que nous avions au commencement de la guerre européenne, nous trouvons (en 1918) un budget irrégulier, établi par un simple décret du Conseil des Ministres » avec une dette flottante extraordinaire et tout cela dans un chaos de désorganisation, inconnu de l'histoire du pays (42).

La véritable loi du budget annuelle était ainsi remplacée par un décret du Conseil des Ministres. Sur la

(42) M. Saulesco. La situation financière de la Roumanie, 1918.

question de l'annalité du budget, la Constitution prescrit : « Le budget doit être toujours présenté, une année avant sa mise en application, à la Chambre des Députés, et il ne sera définitif qu'après avoir été voté par elle et sanctionné par le Roi ». Pour l'année financière 1916-1917, le budget était voté avant l'entrée en guerre, mais pour celle de 1917-1918, le Gouvernement admettait la tacite reconduction du dernier alinéa de l'article 113 de la Constitution qui dit : « Si le budget n'est pas voté en temps utile le pouvoir exécutif fera face aux services publics d'après le budget de l'année précédente, sans pouvoir dépasser la période d'un an, au delà de la date de clôture de l'année pour laquelle il a été voté ».

Le Parlement se déchargea de ses fonctions, oubliant que son origine et son rôle sont de contrôler les dépenses publiques et laissa le Gouvernement violer la Constitution, en la violant lui-même ; ajoutons qu'il avait été élu pour inscrire dans le texte de la Constitution, les principes de deux grandes réformes trop attendues, celles de l'expropriation et du vote universel.

En mars 1918, quand le Gouvernement s'est retiré, le nouveau Ministre des Finances dans un projet de décret (7 mars 1918), déclarait qu'on ne peut plus agir dorénavant avec le même système et que l'on doit adopter le système français des douzièmes provisoires (43). Quoique le nouveau Ministre remarquât l'incurie de ses prédécesseurs et la violation des lois et de la Constitution, il commettait la même « violation cons-

(43) « Moniteur officiel » du 20 mars 1918.

titutionnelle » en donnant de sa propre autorité le décret du 7 mars, alors même que le Parlement n'était pas dissous et devait être convoqué pour exercer ses attributions (44).

Une autre « violation flagrante de la Constitution » constitue l'article 2 du projet du budget provisoire pour l'année financière 1918-1919 : « Jusqu'au moment où les événements permettront la rédaction et le vote du budget, le Gouvernement est autorisé à prendre toute mesure qu'il croira devoir prendre pour se procurer les ressources nécessaires à l'Etat, lesquelles seront soumises ultérieurement à la ratification des corps législatifs ». Par cet article, le Gouvernement empiéta totalement sur les pouvoirs du Parlement et renforça ainsi le régime que nous avons encore.

Même si le Parlement roumain avait siégé et gardé ses attributions pendant toute la période de la guerre, l'Exécutif aurait pu, vu les conditions politiques et sociales dans lesquelles il vivait, se passer de toute restriction qui l'aurait gêné dans son activité.

Pour la conduite financière de l'industrie de la guerre, le Gouvernement avait tous les avantages et aucun des inconvénients d'un chef d'industrie. Il se débarrassait : de l'équilibre budgétaire qui limite les initiatives ; de l'annalité budgétaire qui contient une limitation en ce que l'on doit parfaire dans un seul exercice ce qui demanderait peut-être un temps assez long et une continuité de vue dans les programmes ; de l'unité budgétaire qui est un « manque de spécialisa-

(44) Discours de M. Trancou-Jassy, avril 1918.

tion » (45), en créant par l'article 14 du « Règlement du Trésor pendant la guerre » un crédit global qui alimentait toutes les dépenses nécessaires à la guerre et seulement à la guerre.

Il avait de son côté tous les éléments politiques car le souffle de l'union sacrée pouvait les faire obéir ; tous les éléments économiques et financiers du pays et toutes les institutions de crédit dont la Banque Nationale et son Conseil d'administration lui servirent d'état-major financier.

Il avait donc la plus grande indépendance dans la politique financière pour tenter l'expérience, si les budgets, ces institutions en quelque sorte rigides et incommodes pour les services publics et les services d'organisation économiques, étaient ou non nécessaires. L'expérience fut faite et le résultat fut misérable, parce que l'industrie, qu'il essayait de diriger détruisait tout et ne produisait rien, parce qu'il abusait des moyens financiers et évitait intentionnellement le contrôle ou l'avis de ceux dont l'intérêt était en jeu.

La résistance économique de la Roumanie aurait pu être des plus faciles, si l'on considère, que pendant la neutralité, elle s'était constituée des réserves de céréales pour pouvoir ainsi se suffire à elle-même sans recourir à l'obligation d'exporter ses réserves d'or. L'évacuation précipitée du territoire le plus riche et

(45) Baudin. Le budget et le déficit.

le mieux approvisionné priva la Roumanie d'un des éléments qui eussent pu faciliter sa résistance. De plus son faible développement industriel la tenait à la discrétion de son alliée, la Russie, pour l'approvisionnement en armes et munitions. Cependant, la Roumanie, mise momentanément dans l'impossibilité de lutter, vit diminuer sensiblement ses dépenses en armes et munitions.

Pour couvrir les dépenses, le gouvernement continua la même politique suivie pendant la neutralité.

Généralement, il est relativement aisé à un gouvernement de supporter financièrement une guerre. Ce sont les liquidations qui sont difficiles. « Au cours de la guerre elle-même, il faut relativement peu d'argent ; les événements sont tout à fait décisifs sur ce point. On vit sur les réquisitions ; on prend tout l'or des banques ; on émet des billets ; on ajourne, moyennant une élévation de prix, le paiement des factures des fournisseurs ; puis, on place des bons du Trésor » (46).

La loi du 18 décembre 1916 donnait par l'article 3 l'autorisation de couvrir les crédits soit par des bons du Trésor, soit par l'émission de titres de rente intérieure ou extérieure, soit par tout autre moyen. Quels ont été ces moyens, dans quelles limites et conditions ont-ils été employés et quel a été leur montant ?

L'autorisation de recourir « à tous moyens » poussa

(46) Paul Leroy-Beaulieu « L'Economiste français » du 23 août 1913.

le gouvernement à se servir des plus commodés, non des plus sûrs. On imitait en quelque sorte la politique du gouvernement français de 1870, qui se retirant à Bordeaux et ne pouvant pas recourir à un emprunt proprement dit « s'adressait sans ménagement à la Banque de France ».

Emprunts à la Banque Nationale.

Le cours forcé, cette expropriation injustifiée devait suivre ses lois : une fois établi, il est difficile à abolir et tend à s'implanter pour toujours (47).

Au 21 octobre 1916, une convention intervient entre le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque Nationale pour un emprunt en compte courant de 300 millions de lei, qui avec les 400 millions d'avant la déclaration de guerre constituaient une avance de 700 millions.

Comme pour les emprunts antérieurs, le taux d'intérêt fut de 2 1/2 % et l'échéance au 20 décembre 1917. Le gouvernement dépose, pour la garantie de cet emprunt, un bon du Trésor d'une valeur nominale égale et s'engage à déposer à Londres à la disposition de la Banque la partie adéquate de couverture métallique, c'est-à-dire 100 millions de lei en livres sterling, au cours de lei 25,22 la livre. Pour la couverture en or, le gouvernement reçoit de la Banque une fois pour toutes une prime de 2 1/2 %. De même, dans le cas où la Banque se procurerait directement

(47) Evêque M. Op. cit.

l'or, elle sera obligée d'informer le gouvernement de la quantité et du prix d'achat et recevra de celui-ci la même prime. Comme les emprunts antérieurs avaient des échéances très courtes, on prit la disposition d'estampiller les bons du Trésor par un timbre de prorogation (20 décembre 1917) et de réduire le taux d'intérêt à 2 1/2 %. En réalité, ce taux d'intérêt était moindre parce que l'Etat touche 30 % à titre de redevance sur les bénéfices de la Banque.

Au 12 avril 1917, un nouvel emprunt de 300 millions fut contracté à la Banque Nationale.

Cette fois-ci intervint une modification. Le gouvernement anglais donna jusqu'à cette heure de l'or pour la couverture métallique de la Banque. Quant aux paiements d'armes et munitions et de toute sorte d'achats effectués en Angleterre, il ouvrit des crédits ; pour les besoins intérieurs, la Roumanie n'a reçu aucune aide financière de ses Alliés (48). A partir de cette date le gouvernement anglais offrit, pour la couverture métallique, des bons du Trésor de l'Etat anglais, payables en or, à intervalle d'un an après la conclusion de la paix, ce qui rendit la couverture plus facile et meilleur marché. Les bons du Trésor anglais ne portaient plus d'intérêt, ce qui faisait à la Roumanie une économie de 5 millions par centaine de millions consentis et ôtait à la Banque Nationale un gain de même valeur (49).

Aux 20 décembre 1917 et 16 mai 1918, deux nou-

(48) Bazilescu N. La Roumanie en guerre.

(49) Débats de la Chambre des Députés, 20 juillet 1917.

veaux emprunts de 300 millions chacun furent consentis, dans les mêmes conditions, à l'exception du taux d'intérêt, qui fut baissé à $1\frac{1}{2}\%$.

Jusqu'au mois de mai 1918, les emprunts à la Banque Nationale atteignirent la somme de 1.600 millions (50).

La Banque Nationale fut le meilleur instrument du gouvernement, la source presque unique des ressources de l'Etat pendant la guerre. Elle devait se garder dans les limites légales de l'émission et éviter la dépréciation de ses billets, qui signifierait la dépréciation du crédit de l'Etat.

On cherchait partout à augmenter sa couverture en or. La loi du 23 décembre 1916, relative aux traites des mobilisés en rendant les opérations entre les particuliers plus commodes, contribuait peut-être à une entrée plus facile de l'or dans les caisses de l'Etat. L'article 8 de la loi dit : « Dans toutes les obligations de n'importe quelle nature, contractées avant le 15 août 1916, dans lesquelles on a stipulé le paiement en or, le débiteur pourra cependant valablement se libérer par l'acquittement de la somme en billets de la Banque Nationale ou en toute autre monnaie roumaine sur leur cours légal ». Cette mesure n'empêcha pas la hausse de l'agio sur l'or.

Nous donnons ci-dessous le tableau de l'encaisse métallique et de l'émission des billets pendant la guerre.

(50) A la fin de 1919, cette somme s'élevait à 3.792 millions.

Date	Total du stock métallique	Circulation fiduciaire	Rapport %
30 juin 1916	527.846.947	919.938.922	57,98
30 juin 1917	669.996.384	1.684.486.153	39,96
30 juin 1918	785.533.099	2.246.925.417	35,09 ⁽⁵¹⁾

Le stock métallique augmentait donc dans une proportion beaucoup plus petite que la circulation fiduciaire et la baisse rapide de leur rapport contribuait à la dépréciation du leu, d'autant plus que l'encaisse métallique n'était pas celle montrée par les chiffres.

En décembre 1916, le gouvernement se retirant à Jassy, a autorisé la Banque à transporter son trésor dans la deuxième capitale du pays et par la loi du 25 décembre 1916 de le transporter, ayant l'assentiment du gouvernement russe, dans le Palais du Kremlin (Moscou). C'est là que furent mis à l'abri 314.580.456.86 lei en or, plus un milliard et demi en autres valeurs et titres.

A l'avènement des bolcheviks, Lénine déclara, le lendemain même de son arrivée au pouvoir, « l'encaisse or de la Roumanie inviolable pour l'oligarchie roumaine » et il endossa la responsabilité de la conservation de cet or et « de sa remise au peuple roumain ». Des interventions furent faites auprès des Alliés et M. Noulens, ministre français de Pétrograd, suivant les instructions de son gouvernement, avertit le gouvernement russe que ces sommes appartenaient aux Alliés et que le consul français de Moscou s'était cons-

(51) Le 2 juin 1918 marqua le rapport le plus bas 33,48 0/0.

titué le dépositaire officiel des clés, qui jusqu'à cette heure étaient entre les mains du représentant roumain de la Banque Nationale (52).

La Banque a encore 80 millions de lei en or à la Reichsbank, somme résultant des opérations sur les céréales et 98 millions à la Bank of England.

Le gouverneur de la Banque Nationale, tout en se félicitant du concours unique accordé à l'Etat, se demandait dans le rapport pour 1917 « s'il n'était pas temps de reconnaître que la Banque était arrivée à la limite extrême de ses efforts et s'il n'était pas dans l'intérêt général du pays d'arrêter l'émission ». Les dépenses de guerre étaient illimitées et le crédit de l'Etat ne permettait de recourir pour y faire face, à aucun autre moyen qu'aux billets de la Banque.

Le recours à ceux-ci était très facile pour les raisons suivantes : la Banque était dispensée de rembourser ses billets ; il n'y avait en dehors de la règle du tiers aucune limite maximum à l'émission ; le rapport de 33 % était sans peine maintenu par le dépôt d'obligation d'Etat anglaises à la Banque d'Angleterre à la disposition de la Banque Nationale et enfin parce que la Banque Nationale était le caissier par excellence du parti libéral au pouvoir. Ajoutons à ces raisons le crédit illimité accordé au gouvernement par le Parlement et nous nous expliquons comment l'Exécutif fut entraîné à se servir démesurément des planches à billets de l'Institution d'émission.

Dans ces conditions, le gouvernement continuant à

(52) Rapport du Conseil d'administration, 1918.

emprunter de la même manière et en quantités croissantes, même après la cessation des hostilités, la monnaie roumaine subit une baisse continuelle.

Le change, qui est « le phénomène qui rentre dans la catégorie de ce qu'on peut appeler le doit et l'avoir international de chaque Etat » (53) ne pouvait être avantagé par aucun des éléments susceptibles d'augmenter son avoir. L'exportation était nulle à cause de la mauvaise récolte du tiers du pays, qui devait alimenter une population trois fois plus dense et appauvrie par les pertes et les destructions de la retraite. Cette disparition complète de l'exportation aurait dû contribuer dans une grande mesure à la baisse brusque du cours du change, ce qui n'arriva pas.

Si l'on jugeait la vie économique de la Roumanie pendant la guerre comme constituant une unité à part, subissant le jeu naturel de ses facteurs économiques, on arriverait à la négation des lois économiques et à des conclusions fausses. La vérité, c'est que la Roumanie était une partie du grand marché ententiste, une aile du front militaire ainsi que du front financier. Les événements militaires influençaient son marché intérieur, cependant, celui-ci se confondait avec les autres par les ouvertures de crédits que les Alliés lui avait consenties dans l'intérêt commun, et gardait en quelque mesure les caractères des autres. Quand les gros événements militaires et politiques tendirent à le désagréger de l'ensemble, c'est alors qu'il commença à

(53) A. Raffalovich. La revue du marché financier, 1916. « Journal des Economistes ».

souffrir des conséquences de la guerre et de sa situation isolée. C'est surtout dans la liquidation de la guerre que les lois économiques trouvent leur confirmation.

Tout le commerce extérieur de la Roumanie se bornait à l'échange des quelques marchandises, matières premières et de consommation avec la Russie.

Dans la réglementation de ces échanges, le gouvernement roumain prit une mesure qui intensifia la dépréciation du leu. Par la convention de mars 1917 (54), intervenue à la suite de cet échange et des opérations qui s'y rapportaient, les deux pays alliés se créditaient réciproquement envers les banques d'émission respectives, en calculant les crédits sur la valeur légale des deux monnaies sans paiement d'intérêt, car cette convention devait maintenir le crédit du pays, c'est-à-dire du billet de la banque. Comme les roubles baissaient continuellement, le marché roumain en fut inondé, accentuant ainsi la baisse du leu, en diminuant sa puissance d'achat, ce qui contribua au renchérissement de la vie.

D'autres raisons de l'accroissement des prix des marchandises étaient l'inflation monétaire, la diminution de la production malgré le principe du travail agricole obligatoire (55) et la demande trop grande de la part de l'armée et de la population civile.

L'Etat voyait ses dépenses augmenter et fixait pour ses besoins des prix maxima très inférieurs aux prix

(54) Débats de la Chambre, 1917.

(55) Décrets du Conseil des Ministres des 12 et 14 août 1917.

courants. Nous prenons quelques prix maxima des produits alimentaires pour trois mois de l'année 1917 seulement, pour montrer la mesure dans laquelle la hausse des prix s'est opérée :

21 mars 1917, un accroissement de 40-60 % par rapport au prix du 15 août 1916 ;

6 mai 1917, un accroissement de 100-120 % par rapport au prix du 15 août 1916 ;

5 octobre 1917, un accroissement de 150-170 % par rapport au prix du 15 août 1916.

Les prix courants étaient accrus de 300 % pour la même période.

Quant aux salaires, en prenant pour base les salaires agricoles du 15 août 1916, nous trouvons une augmentation sensiblement inférieure à 100 %.

D'un autre côté, l'Etat devait augmenter ses dépenses par les traitements de ses fonctionnaires. Le décret du 26 août 1917 augmentait les traitements bruts mensuels jusqu'à 300 lei inclusif dans une proportion de 20, 17 et 14 lei pour cent et pour d'autres fonctionnaires allouait des indemnités d'alimentation.

Les perturbations du régime monétaire avaient ébranlé la confiance des particuliers et dans les échanges intérieurs on revenait à la forme archaïque, mais préférable, du troc. L'or et l'argent avaient disparu et pour le billon, qui se faisait de plus en plus rare, le ministre des Finances fut autorisé par la loi du 30 juillet 1917 à mettre en circulation des monnaies de papier pour une valeur nominale de 10 millions de lei répartis ainsi : lei 5 millions en coupures de 0,50 bani ;

3 millions en coupures de 0,25 bani et 2 millions en coupures de 0,10 bani. Pour leur fabrication et leur retrait de la circulation, le gouvernement avait carte blanche. Ces billets constituaient en même temps une recette de presque 10 millions pour le budget.

A l'heure actuelle, l'inflation monétaire constitue pour la Roumanie, qui possède quatre sortes de monnaies, en raison de l'émission de l'occupant et de la réunion des provinces roumaines, la plus grande crise que le pays ait connue.

★★

Les opérations de trésorerie, autres que les emprunts à la Banque Nationale, comprennent les opérations directes de trésorerie et les opérations de crédit.

La Caisse des dépôts, consignations et économies devait seule répondre aux premières opérations. Cette caisse est une institution d'Etat, qui verse la plus grande partie de son reliquat définitif de chaque année à l'Etat, lequel reçoit les fonds disponibles en compte courant (56). Le montant des sommes que le gouvernement a dépensé par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts est de 37.581.000 lei, comprenant les emprunts en compte courant 3 % et le reliquat du numéraire de 1917 (mars 27).

Comme opérations de crédit, l'émission des bons du Trésor, commencée au début de la grande guerre, continua, sans avoir une grande utilité pour l'Etat. L'expérience fut faite pendant la neutralité où les bons du

(56) Méaulle. Op cit.

Trésor n'apportèrent pas plus de 14 millions. En 1917, une nouvelle émission sans limite (57) fut décidée, cette fois-ci sous le nom de « Bons du Trésor de la Défense Nationale ». Ils furent émis jusqu'au 9 juin 1918, à l'échéance de 3, 6 et 12 mois, à un taux d'intérêt de 4 % pour 3 mois et 5 % pour les autres. Le montant des bons du Trésor de la Défense Nationale s'éleva à 139.805.600 lei.

C'est seulement sous cette forme que l'Etat s'adressa au public roumain pendant la guerre. Il n'y eût ni obligations du Trésor, ni emprunt proprement dit, un emprunt volontaire à longue échéance, car la destruction du crédit de l'Etat et la situation du marché financier les rendirent impossibles.

Si l'Etat roumain jouissait encore de quelque crédit, c'était par son alliance avec les Grandes Puissances.



Les modifications des 10 mars 1915 et 25 mars 1916 subies par la loi des réquisitions, lui permirent de rendre à l'Etat, pour ses besoins urgents, d'abondantes ressources en nature.

Les bons de réquisitions furent employés sur une grande échelle, surtout dans les premiers temps de la guerre. On chiffre les réquisitions concernant les transports à une somme de 300 à 400 millions pour la période 1916-1918.

(57) La loi du 18 décembre 1916 y pourvoyait, ne fixait aucune limite.

Comme ces dernières frappaient principalement les agriculteurs, les grands et surtout les petits, qui pour un lopin de terre doivent avoir leurs instruments propres, la loi du 30 juillet 1917 permettait aux agriculteurs de faire des emprunts sur les bons de réquisition à la Caisse d'emprunts sur gage. Dans le même ordre d'idées, le décret royal du 14 août 1917 autorisait le ministre de l'Agriculture à consentir des avances de 80 lei par hectare et pour tout agriculteur faisant des ensemencements. Quant aux particuliers, titulaires des bons de réquisition, le ministre des Finances décida de recevoir en paiement pour les impôts, jusqu'au montant de leurs dettes, des bons de réquisition.

Cet emprunt forcé profitait au gouvernement, qui trouvait sans rien payer et sans terme de remboursement les matériaux, les produits alimentaires, etc. dont il avait besoin. (58).

La fixation des prix maxima, autorisée par la même loi de réquisition, rendait le profit de l'Etat encore plus grand. Au contraire, les pertes des particuliers devenaient plus sensibles, par le fait qu'il leur faudra payer quatre ou cinq fois plus cher les objets réquisitionnés au moment où ils devront toucher leurs bons.

(58) L'article 3 de la loi sur les réquisitions du 7 juillet 1913: « Les bons de réquisition livrés et visés dans les conditions légales constituent un titre de créance sur l'Etat, payable au porteur, un mois après la cessation des hostilités ». Cependant pendant la guerre on avait constamment remboursé les bons de réquisitions.

Pour toutes les dépenses extérieures, dépenses d'armement, de la dette, sommes nécessaires à l'encaisse métallique de la Banque Nationale et toutes autres dépenses civiles provoquées par la guerre à l'étranger, un nouvel emprunt 5 % fut consenti le 18 mars 1917 par le gouvernement anglais, pour une somme de £ 40 millions, soit un milliard de lei, à l'échéance du 18 mars 1919.

A cette somme, il faut ajouter un emprunt de 300 millions de lei, en obligations anglaises et 46 millions en traites sur Paris, New-York et Londres.

Nous donnons ci-dessous le tableau de tous les emprunts de guerre de la Roumanie, à partir de 1914 jusqu'à 1918 (59).

(59) M. Saulesco. Situation financière de la Roumanie, 1918.

Emprunts	Consolidés	Flottants
Emprunt national 5 %	400.000.000	
Emprunts à la Banque Nationale :		
20 décembre 1914.		200.000.000
15 juin 1915		100.000.000
19 décembre 1915		100.000.000
21 octobre 1916		300.000.000
12 avril 1917		300.000.000
10 décembre 1917		300.000.000
16 mai 1918		300.000.000
Emprunts à la Caisse des dépôts et consignations		37.581.000
Bons du Trésor 1914.		14.000.000
Bons de la Défense Nationale		137.805.600
Emprunt à la Banca d'Italia		10.000.000
Emprunt à la Bank of England :		
8 janvier 1915		125.000.000(*)
1 ^{er} octobre 1915		175.000.000(*)
18 mars 1917.		1.000.000.000
Autres obligations anglaises		300.000.000
Traites en dollars, francs et livres sterlings		46.538.000
Total	400.000.000	3.147.925.100
Dette publique d'avant la guerre	1.700.000.000	
	2.100.000.000	3.147.925.100
		2.100.000.000
Total général de la dette.		5.247.925.100

(*) Ces sommes doivent être déduites parcequ'elles constituent la couverture donnée à la Banque Nationale en obligations et inscriptions pour l'émission,

Les pouvoirs étendus que la loi du 18 décembre 1916 donnait au gouvernement par l'article 3 comprenaient sûrement tous les moyens de trésorerie dont nous avons parlé, mais elle ne pouvait en aucun cas viser de nouveaux impôts.

Cet attribut spécifique du pouvoir législatif se trouvait cette fois-ci respecté par sa nature même. « Il y a là un mécanisme très délicat, qu'il ne faut modifier ou organiser qu'après réflexion, après que tous les intéressés auront eu l'occasion de se faire entendre par la voix de leurs représentants officiels. Ici, les droits du Parlement doivent rester intacts » (60). La désorganisation économique et administrative ainsi que l'occupation des deux tiers du pays rendaient impossibles la création de tout impôt. Le gouvernement du royaume roumain aurait su s'arrêter à sa politique des ressources, même si ces considérations de fait n'avaient pas existé. Comme il était impossible de payer la guerre avec des ressources ordinaires, il aurait dû faire payer ceux qui pouvaient le plus aisément supporter cette lourde charge, mais telle n'était pas sa politique.

Le système fiscal du pays faisait sentir aux générations actuelles toute l'injustice de son mécanisme et la politique financière du gouvernement faisait durer cette injustice avec toutes les charges de la guerre sur les générations futures. Les monopoles, les taxes, les impôts frappent en Roumanie spécialement la classe la plus pauvre et la plus nombreuse et dans une proportion plus grande que les classes riches.

(60) G. Jèze, *Les finances de guerre de la France*,

Pendant la guerre, le gouvernement essaya d'augmenter les impôts, mais son effort porta encore sur les impôts indirects. Si la création d'un impôt sur les classes aisées eût été possible, le gouvernement aurait pu, en procurant des recettes nouvelles à l'Etat, restreindre le gaspillage révoltant de la haute société, d'autant plus abject que la misère sévissait plus durement parmi les classes peu fortunées.

Si nous nous reportions à l'impôt foncier, « les propriétés paysannes furent estimées par le dernier recensement du pays, comme ayant un revenu quatre fois plus élevé que les grandes propriétés, c'est-à-dire que le paysan fut obligé de payer quatre fois plus d'impôts que le propriétaire » (61). C'est à peine en mars 1917, quand en vue de l'offensive que l'on préparait, le Roi, par un manifeste qu'il adressait aux paysans « constata cette iniquité » et promit, « pour la perception de l'impôt foncier que les petites propriétés paysannes seront obligées de payer, que le revenu de la terre serait calculé exactement comme celui des grandes propriétés ». Ce ne sera qu'après la guerre que la promesse d'un système, aujourd'hui qualifié d'injuste et rejeté par tant de pays, verra la lumière en Roumanie.

On peut voir, par cet exemple, comment les classes sociales ont contribué aux charges de la guerre et dans quelle mesure elles vont la liquider, étant donné qu'à l'heure où nous écrivons ces lignes, la dette publique de la Roumanie s'élève à 9 milliards, avec une annuité

(61) Bazilescu N. La Roumanie dans la paix.

de 300 millions. Seule, une réforme courageuse, qui serait très facilement supportée par la masse imposable, pourrait faire disparaître cette inqualifiable injustice et lâcheté fiscale, en permettant de créer le système fiscal indispensable à l'assainissement des finances et à la tranquillité publique.

★ ★

Dans la réalisation de ses ressources, le gouvernement n'a pas choisi les meilleurs, mais au contraire celles qui devaient être une « ultima ratio » comme étant les plus dangereuses.

L'absence de la collaboration et du contrôle d'un Parlement qui aurait dû comprendre sa mission dans une guerre comme celle-ci, ont poussé l'Etat à la banqueroute. C'est à peine si en 1918, le Parlement frappé par les dépenses toujours croissantes, par le gaspillage et par la demande incessante de ressources nouvelles, essaya d'appliquer un commencement de contrôle parlementaire. L'idée, quoique tardive, était bonne, mais dans son application elle fut loin de répondre à la situation, car au lieu d'être l'émanation unique du Parlement, elle s'est traduite dans « une commission ministérielle, qui ne pouvait pas vérifier si les sommes autorisées arrivaient ou non à leur destination. » En ayant confiance dans les ministres — déclare un député au Parlement de 1918, nous sommes

arrivés là où nous sommes, et nous n'avons rien contrôlé ; le même système continue » (62).

Les autres mesures que les pouvoirs publics avaient prises, concernant l'économie sur les dépenses, sont :

1° La loi du 21 décembre 1916, à la suite des pertes en matériaux causées par la retraite des troupes, visait un contrôle administratif, seulement sur les services de l'armée, en vue de l'ordre et des économies que l'on pourrait faire.

2° Le décret du 9 novembre 1917 créait une direction générale de l'alimentation, qui entre autres attributions avait celle d'établir les mesures d'immobilisation, de réquisition, de distribution et le rationnement des aliments tant à la population civile qu'à l'armée ;

3° Le décret du 14 novembre 1917 complétait le précédent et fixait la ration de viande et de pain pour la consommation de la population civile et de l'armée. La population était complètement privée du premier aliment et l'armée ne le recevait qu'en proportions restreintes.

IV

LES MESURES FINANCIERES DE L'OCCUPANT

Les troupes ennemies occupant les deux tiers du territoire et la « Straff-expedition » étant transformée en une « Raub-expedition », nous croyons intéressant de donner le tableau de la population et des ressources, comparées, des territoires occupés et non occupés, avant de décrire les mesures d'ordre financier prises par l'ennemi.

Population et ressources	Territoire occupé	Ter. non occupé	Total de la Roumanie
Population	5.095.765	2.139.154	7.234.919
Nombre de familles	1.124.490	509.313	1.635.803
Superficie en km ²	92.119	39.234	131.353
Nombre de villes	51	21	72
Nombre de villages	1.947	673	2.620
Nombre d'immeubles.	1.015.485	473.750	1.490.235
Nombre d'animaux domest.	10.050.362	3.298.961	13.349.323
Céréales			
Maïs, superficie en hectares	1.651.231	253.018	1.904.249
» produc. en hectol.	26.414.784	5.033.508	31.447.292
Blé, superficie en hectares.	1.502.233	605.056	2.107.289
» produc. en hectol.	22.202.929	8.248.591	30.451.520
Orge, superficie en hectares	394.900	160.000	554.900
» produc. en hectol.	7.309.000	2.800.000	10.109.100

(*) G. D. Creanga, op. cit.

Avant de se retirer à Jassy, le gouvernement avait laissé ses représentants aux ministères et à la tête des différentes institutions pour s'intéresser à l'administration publique. Le représentant du ministère des Finances avait pour mission l'exécution du budget et l'engagement des dépenses sociales provoquées par la guerre.

Le commandement militaire allemand, aussitôt installé, réduisit à néant l'administration financière du pays. Il ordonna : la confiscation du numéraire se trouvant dans les caisses de l'Etat ; le remplacement des fonctionnaires par les éléments allemands ; la division du territoire occupé en trois zones, deux des armées et la troisième de l'état-major économique du commandement militaire (Wirtschaftsstab), qui était chargé d'épuiser le pays, en lui prenant toutes ses forces économiques et financières.

Un mois après l'occupation de la capitale, une commission financière, à laquelle prit part le représentant du ministère des Finances roumain, fut constituée pour l'élaboration du budget. Dans son mémoire, cette commission décida :

1° Que le fonctionnement des ministères des Finances, de l'Intérieur, des Cultes, de la Justice et des Domaines excepté, les attributions des autres ministères seraient remplies directement par l'administration militaire ;

2° Que les départements de la zone militaire, la Dobrogea et le Quadrilatère ne devaient pas être compris dans le budget ;

3° Que les dépenses seraient réduites au minimum possible tant en personnel qu'en matériel, sous la forme de deux articles globaux par ministère ;

4° Enfin, que dans les recettes ne devaient pas être compris les douanes, les monopoles, les revenus des domaines, les services publics, les mines et les carrières.

Dans ces conditions, le budget ne pouvait pas faire face aux dépenses, dans lesquelles devaient être compris « tous les fonctionnaires laissés par le gouvernement roumain à leurs services, les droits des familles des mobilisés et les pensionnaires de l'Etat » (63). Pour arriver à une solution, le représentant du gouvernement roumain présenta à diverses reprises des projets de budget, mais ils ne furent pas admis par la section financière allemande (Werwaltungsstab). Après que les ministres eussent été confiés à des gérants et après de grandes modifications, on arriva à un budget définitif.

Le budget de l'année financière 1917-1918, pour la période du 7 décembre 1916 jusqu'au 31 mars 1918, fut évalué ainsi :

Revenus	Lei	95.479.250
Dépenses		205.479.250
Déficit		110.000.000

L'exercice 1917-1918 dans lequel entre donc les quatre mois de 1916-1917 a été clos le 30 septembre et a donné les résultats suivants :

(63) Chronique financière, Nos 3 et 4, Bucarest.

Revenus	Lei	130.683.691,30
Dépenses		167.768.916,95
Déficit		37.085.225,65

Pour l'année financière 1918-1919, le budget fut l'œuvre exclusive de l'administration militaire d'occupation et fut évalué ainsi (64) :

Revenus	Lei	196.293.257
Dépenses		428.185.193,70
Déficit		231.891.936,70

Il fut exécuté seulement pour la période du 1^{er} avril au 30 septembre :

Revenus	Lei	56.136.501
Dépenses		67.258.646
Déficit		11.125.146

Ces déficits furent couverts par un emprunt forcé de 250 millions, décidé au moment même de la rédaction du budget. Pour justifier cet emprunt, les Allemands ont rédigé le budget avec des évaluations très réduites aux revenus et avec le maximum aux dépenses.

En dehors du budget de « l'administration du territoire occupé », il y avait un deuxième budget créé par le « Wirtschaftsstab » allemand pour les dépenses et les revenus de l'administration militaire ».

Ses budgets pour les années financières 1917-1918 et 1918-1919 furent évalués ainsi :

	Revenus	Dépenses	Déficit
1917/1918	1.368.255	53.368.225	52.000.000
1918/1919	1.455.220	401.455.220	400.000.000

(64) Chronique financière.

Les déficits furent couverts par deux contributions de guerre, la première du 5 mai 1917, de 250 millions, dont nous avons parlé plus haut ; la deuxième du 14 mars 1918, de 400 millions.

Les budgets de l'administration militaire proprement dite étaient plus simples et plus éloquents. Le dernier est une pure formalité en vue de la contribution de 400 millions. Cette contribution a été partagée ainsi entre les deux administrations : 231.891.936,70 lei ont été versés au budget de l'administration d'occupation pour équilibrer le budget 1918-1919 et le reste de 169.563.283,20 pour les nécessités de l'administration militaire proprement dite. En réalité, seulement 40 millions ont servi aux besoins de l'administration du territoire occupé.

Pour couvrir toutes les dépenses ordinaires et extraordinaires, l'administration militaire recourut à des emprunts forcés et aux impôts de guerre, pour mieux dire, des contributions de guerre.

L'ordonnance du 5 mai 1917, donnée par le commandant suprême, général von Mackensen et concernant « l'établissement d'un impôt pour les dépenses de l'administration du territoire occupé » dit dans son article 1^{er} : « En conformité avec l'article 49 de la convention de La Haye du 18 octobre 1906, concernant les lois et les usages de la guerre par terre, j'impose à la population du territoire occupé de la Roumanie (Nord du Danube) pour contribution aux dépenses de l'administration de la Roumanie occupée, à l'exception de la partie de Dobrogea, qu'appartenait jusqu'à la paix de Bucarest au

royaume de Bulgarie, la somme de 250 millions » (65).

Cette somme était partagée entre 22 départements, dont les conseils départementaux convoqués en session extraordinaire ont approuvé et signé « les obligations » de la contribution. Ainsi, l'emprunt était pris par les départements qui émettaient des obligations sur la Banque Nationale à Bucarest, laquelle devait payer leur valeur à l'administration militaire. Les communes et les villes contribuaient aussi aux paiements des intérêts (5 % payables par anticipation). Les obligations étaient remboursables en dix ans à partir de la deuxième année après la conclusion de la paix. Pour la garantie de l'emprunt, les départements avaient affecté à la Banque Nationale quelques dixièmes de l'impôt foncier, de la patente et de l'impôt personnel. L'emprunt était réalisable et remboursable en or, argent, billets de la Banque Nationale et de la Banque Générale Roumaine (66).

La Banque Nationale fut forcée contrairement à ses lois et statuts de consentir aux départements les avances nécessaires pour le paiement des contributions. L'administration militaire, qui fixa les conditions de l'emprunt, prit à la Banque Nationale à Bucarest 25 millions et le reste de 225 millions du disponible que la Banque avait à la Reichsbank.

Pour l'emprunt de 400 millions du 18 mars 1918, l'on prenait les mêmes mesures.

(65) Collection d'ordonnances émises par l'administration militaire du territoire occupé. V. Scanteie, vol. I.

(66) Chronique financière.

Un troisième emprunt fut contracté, cette fois par la ville de Bucarest, laquelle avait été autorisée par l'ordonnance du 5 mars 1918 à emprunter la somme de 27 millions de lei à un consortium de banques et de banquiers de Bucarest et un autre de 5 millions en compte courant à la Caisse des dépôts, consignations et économies. Ces emprunts, contractés sous la direction de la Banque Nationale, qui était mise sous séquestre, devaient être employés, d'après l'ordre du gouverneur militaire de Bucarest, à l'acquittement des avances faites à la ville de Bucarest pour le budget de l'État roumain, des charges de guerre, des intérêts et des amortissements des emprunts intérieurs et extérieurs de la ville.

La ville de Bucarest émit pour la somme de 27 millions des billets à ordre à 3 mois, renouvelables, que le consortium des banques escompta à 5 %, touchant en plus une commission. Ces billets étaient signés par le président de la Commission Intérimaire de la ville et par le Caissier en chef de la Trésorerie Centrale.

La Banque Nationale cette fois encore violait ses statuts.

Une autre source de recettes résulta des nouveaux impôts et taxes que les Allemands créèrent, après en avoir supprimé quelques-uns, pour exempter leurs ressortissants domiciliés dans le pays.

Par une série d'ordonnances, ils modifièrent ou abrogèrent simplement toutes les mesures prises par les pouvoirs législatif et exécutif, en vue de la guerre et de sa conduite financière.

L'étude des nouveaux impôts montre leur caractère étranger à toute utilité publique et à toute justice. Les diverses taxes et impôts créés variaient suivant le lieu, la personne et la situation. Enumérons les principaux : la contribution personnelle de 10 lei par tête d'habitant au-dessus de 16 ans ; l'impôt spécial sur la terre ; l'impôt sur les cheminées ; la patente, qui dans le district de Constant fut élevée de 1.000 lei jusqu'à 1 million, ce qui « équivalait à une véritable confiscation de la fortune privée (67) ; la taxe de circulation, celle de passage en Moldavie ; les taxes pour l'exemption des corvées ; la taxe sur les chiens ; la taxe sur la viande ; la taxe sur les pâturages du bétail ; les taxes de police ; les taxes sur les spectacles, etc.

On ne peut pas connaître leur montant parce qu'ils n'étaient pas passés dans le budget et parce qu'ils avaient souvent une affectation spéciale (68).

★★

L'instrument employé couramment et qui procura des ressources considérables à l'occupant fut l'émission de papier-monnaie.

Avant même que la capitale fut occupée, aussitôt que les Allemands eurent pénétré sur le territoire roumain, ils tinrent à Berlin (le 20 octobre 1916) un conseil de guerre qui décida la création de nouveaux ins-

(67) G. D. Creanga. Op. cit.

(68) Op. cit.

truments de paiement, par l'intermédiaire d'une banque « mitteleuropéenne » autorisée à émettre des billets.

Opération facile, qui ne devait rien coûter, car « à la conclusion de la paix on procédera de manière à faire peser sur le gouvernement roumain le remboursement de tous les billets émis ; grâce à ce procédé, tout le dépôt rentrera en possession des déposants et les Alliés auront reçu pendant tout ce temps, gratuitement, les marchandises importées. Mais si par le remboursement de ces billets on soulevait des prétentions sur le dépôt de la Banque d'Empire, aucun préjudice ne serait causé de ce fait aux empires alliés, parce qu'ils auront déjà reçu par anticipation cette contre-valeur en marchandises » (69).

La Banque qui était indiquée pour jouer ce rôle était la Banque Générale Roumaine, institution roumaine à la création de laquelle avait contribué les banques de Berlin, Disconto Gesellschaft et Salomon Bleichroeder. Ces dernières avaient maintenu jusqu'à la veille de la guerre des relations très étroites avec la Banque Générale, en l'entretenant par des fonds, approuvant son bilan et exerçant un contrôle sur ses opérations. C'était « un nid allemand dans le pays qui servit les intérêts des Centraux pendant la neutralité et fut leur caissier pendant la guerre.

Le 17 janvier 1917, le maréchal Mackensen donna à la Banque Générale Roumaine l'ordre et l'autorisation d'émettre des billets Lei, pour faciliter l'approvi-

(69) Procès-verbal du Conseil de guerre de Berlin.

sionnement du territoire roumain occupé avec des moyens de paiement. « Conformément à ma décision de ce jour — dit l'ordonnance publique — est incorporée à la Banque Générale de Bucarest, une section d'émission de billets de banque.

Celle-ci émet des billets de banque sur la base d'un dépôt en marks à la Banque d'Empire de Berlin.

Les billets émis sont des moyens légaux de paiement dans le territoire roumain occupé.

Les stipulations contraires sont nulles.

Tous les habitants et toutes les autorités de ce territoire sont obligés, par la présente, de recevoir en paiement les billets pour leur pleine valeur nominale.

Les billets seront reçus pour leur pleine valeur nominale par les troupes et les autorités alliées qui se trouvent sur ce territoire. »

Dans d'autres ordonnances, il ajouta : « Ceux qui se refuseront de les recevoir pour leur valeur intégrale, recevront à leur place un bon de réquisition ; les magasins, qui refuseront de les accepter, seront fermés.

Les affaires de la section d'émission sont complètement séparées des affaires de la Banque Générale Roumaine.

Un crédit de la Section d'émission à la Banque Impériale de Berlin servira de couverture aux billets émis. La couverture se fait par un versement en marks selon la somme des lei, payés, dans la proportion de 80 marks pour 100 lei. Les billets seront livrés à la section d'émission de l'administration militaire en cou-

pures de 1.000, 100, 20 et 1 lei, 0,50 et 0,25 bani » (70).

La Société Centrale d'Importation de Berlin se chargea du rôle de banquier envers la Section d'émission de la Banque Générale, de la couvrir à la Reichsbank et de servir d'institution de liquidation envers les quatre Empires alliés.

A la Reichsbank fut créé un compte courant en marks et un dépôt, déclaré indisponible même pour les émetteurs de billets (71).

Les autres pays alliés étaient autorisés à participer à l'émission, à condition d'une couverture préalable en leurs billets nationaux, calculés d'après le cours du mark.

Le 19 janvier 1917, donc le lendemain de l'ordonnance concernant l'émission, la Section d'émission mettait en circulation les premiers billets (impression en roumain) par le paiement d'une somme de 250 millions de lei à la « Feldintendentur General Commando 52 » (72).

La Banque Nationale de Roumanie qui avait laissé à Bucarest une section avec un conseil de directeurs et de censeurs, ainsi qu'avec du numéraire suffisant aux besoins du marché, a protesté contre cette mesure, non pratiquée dans les territoires occupés des autres pays, la Russie, la Serbie et le Monténégro.

Comme les monnaies allemande et austro-hongroise étaient dépréciées, si l'occupant les avait mises en cir-

(70) En décembre 1917, de nouveaux billets de 5 et 2 lei furent émis.

(71) Procès-verbal du Conseil de guerre de Berlin.

(72) Creanga. Op. cit., vol. I.

culatation en Roumanie où il avait à acheter tant de richesses, c'eût été empirer leur dépréciation. L'expérience faite en Belgique par exemple où la monnaie allemande devait être acceptée au paiement, obligeait les Allemands d'éviter tous les maux d'une pléthore de marks et de couronnes sur un nouveau marché.

Dans ce but, ils ont prohibé toute importation des valeurs allemandes, austro-hongroises, bulgarès et turques et tout paiement en ces monnaies dans le territoire de l'administration militaire. Aux soldats de leurs armées ils imposaient l'obligation de changer en lei de la Banque Générale Roumaine les monnaies qu'ils auraient apporté avec eux (73). Ils donnaient même une prime aux billets de cette dernière banque (100 lei Banque Générale=80 marks; 100 lei Banque Nationale=75 marks) (74).

Le résultat, naturellement, fut contraire; les billets de la Banque Générale restèrent sur le marché et ceux de la Banque Nationale firent prime. D'ailleurs les Allemands eux-mêmes reconnaissaient le meilleur crédit des billets de la Banque Nationale et par les ordonnances des 27 juillet 1917 et 7 janvier 1918 (75), recueillaient tous les billets de la Banque Nationale ainsi que les monnaies métalliques.

(73) Les Allemands ont créé des agences de change (Wechselstube) dans toutes les villes.

(74) Pour les commerçants roumains débiteurs de l'Allemagne, le cours du change était autre dans le bureau de liquidation forcée de leurs dettes (Vermögensschutz stelle).

(75) Djuvara. La Guerre Roumaine.

La section d'émission commença son travail le 19 janvier 1917.

En vue d'un meilleur fonctionnement, elle fut divisée en deux sections : Section A, qui donnait l'ordre de paiement après avoir reçu les demandes de l'administration militaire et la Section B, qui exécutait ses ordres, communiquait les paiements effectués et pourvoyait à la couverture en avertissant la section de liquidation de Berlin de déposer un montant égal en marks comme couverture à la Reichsbank (76).

La section d'émission ne peut en aucun cas employer les billets émis dans ses buts propres. Pour l'indemniser des frais généraux, résultats de cette émission, le maréchal Mackensen lui fixe une commission de 1/8 % de la somme à émettre.

Jusqu'au moment de la signature de la paix, les paiements effectués montaient à une somme de 800.647.097,98 lei, c'est-à-dire pour les premiers seize mois, une moyenne mensuelle de 50 millions ; après la signature de la paix, les émissions ont continué et pour cette dernière période elles ont monté à 1.314.080.859,93 lei, soit une moyenne mensuelle de 164.260.000 lei, c'est-à-dire le triple de la première émission (62%).

Le total de l'émission de la Banque Générale en Roumanie fut de 2.114.727.957,93 lei ; mais le total général est fixé par M. Creanga à un minimum de 2.283.650.000 lei, qui représente la somme commandée à Berlin.

(76) Creanga G. D. Op. cit.

L'émission que les Allemands ont fait après la signature de la paix montre bien dans quels intérêts la nouvelle section de la Banque Générale avait été créée. Même après avoir quitté définitivement le territoire occupé, ils ont continué l'émission, opération facile, tant qu'ils avaient dans leur possession les clichés. « C'est sûrement un fait unique dans l'histoire, que le vainqueur, après avoir conclu la paix, continue à apporter à son adversaire les mêmes dommages et préjudices qu'en période de guerre » (77).

C'est seulement les besoins de l'armée et de la population civile allemande qui fixaient les limites de l'émission et pas du tout les règles d'une couverture métallique. Celle-ci consistait en un dépôt de marks et couronnes à la Reichsbank pour un montant égal à celui des billets émis.

Il y avait des moments où la couverture était plus grande que l'émission même, ce qui montre la facilité à créer la couverture. Ainsi, « on ouvrait à Bucarest des crédits qui étaient préalablement couverts à Berlin en marks pour leur montant total, tandis que les retraits de crédits ne se faisaient que partiellement ».

Les billets de la Banque Générale étant éparpillés dans la circulation du pays et même à l'étranger, notamment dans les pays occupés par les Allemands, leur montant n'ayant pas de limite et leur fabrication à Berlin étant laissée au bon gré des Allemands,

(77) Slavescu V. La Banque générale roumaine et la guerre nationale.

contribuèrent dans une très grande mesure à la dépréciation du leu. Sa puissance d'achat baissa et le marché financier vit monter tous ses effets et valeurs.

A cette hausse des valeurs contribuaient d'un côté, les demandes répétées des Allemands, qui voulaient entrer en possession de ces valeurs, le crédit de l'Etat roumain étant sûrement supérieur à celui de la Banque Générale ; d'un autre côté, une offre réduite de valeurs par le fait de leur transport en Moldavie (78).

Nous donnons ci-dessous les cours de quelques actions et effets cotés sur le marché de Bucarest avant la guerre et pendant l'occupation :

Effets	Avant la guerre	Pendant l'occupation
Obligations foncières rurales 5 %	90-91	106-107
» » urbaines Bucarest 5 %	84-85	102-104
» » communales 4 %	72-73	86-88
» » et départ. 4 $\frac{1}{2}$ %	76-77	90-91
Emprunt national 5 % 1616	84-85	97-98
Actions		
Société de Nav. Marit. « Romania »	290-300	1080-1120
Banque agricole	480-490	585- 590
Banque roumaine	620-640	760- 780
Banque Marmorosch Blank.	860-870	1040-1060
Banque générale roumaine	2190-2200	2890-2900
Banque nationale.	5280-5300	6000-6100
Banque du crédit roumain.	840-850	940- 950
Société « Steana Romana »	1650-1680	2400-2500

(78) V. Slavesco. Op. cit.

Société « Astra Romana »	1800-1850	2900-3000
» d'ass. « Dacia Romania »	1470-1480	2250-2300
» « Nationala »	920-940	1440-1450
» « Generala »	1050-1065	1400-1450
» « Agricola »	250-260	500-550

Le tableau de la prime de l'or pendant l'occupation allemande nous fournit une autre preuve de la dépréciation du leu :

1916	Décembre 31	70-75 %
1917	Janvier 31	75 %
1917	Mars 6	120 %
1917	Mai 31	150 %
1917	Juillet 14	185 %
1917	Août 31	235 %
✓ 1917	Septembre 11	275 %
1917	Octobre 15	300 %
1917	Octobre 29	400 %
1917	Octobre 31	475 %
1917	Novembre 1	550 %
1917	Novembre 3	600 %
1917	Novembre 15	410 %
1918	Avril 2	300 %
1918	Mai 13	400 %
1918	Octobre 26	240 %

Pour éviter toujours la dépréciation toujours croissante du leu, l'administrateur séquestre de la Banque Nationale à Bucarest suggéra l'idée d'émettre « des bons de caisse » pour pouvoir ainsi retirer de la circulation une partie des billets de la Banque Générale et

procurer en même temps une nouvelle recette à l'État-major militaire.

A la suite de cette proposition, une ordonnance du 9 novembre 1917 (79) autorisait la Banque Nationale, contrairement à sa loi constitutive, à recevoir des dépôts à intérêt et à émettre à leur place des bons de caisse à intérêt. Le prospectus qui accompagnait cette ordonnance décidait l'émission des bons à terme de 3, 6 et 12 mois, en valeur nominale et au taux d'intérêt irréductible de 2 1/2 %, 3 1/2 % et 4 1/2 %. Les bons sont de 500, 1.000, 5.000 et 10.000 lei et peuvent être réescomptés contre leur valeur nominale à la Banque Nationale à Bucarest, au taux d'escompte de 1 % au-dessus de leur taux d'intérêt.

Pour le remboursement des bons de caisse, le dépôt « très important de la Deutsche Reichsbank de Berlin » servira à tout moment à ce but. Ce dépôt servait également de couverture aux billets de la Banque Générale et était ainsi déclaré indisponible.

L'émission des bons de caisse fut ouverte le 1^{er} décembre 1917 et ne donna que 28 millions de lei. Ce fut un échec et le même état d'inflation monétaire persista.

Il reste encore en circulation des bons de caisse pour une valeur de 11.858.000 lei.

Au point de vue juridique, les dernières mesures financières prises par les Allemands ont une grave importance.

La Banque Nationale, aussitôt que l'ennemi entra à Bucarest, fut fermée, sequestrée et obligée d'effectuer des opérations contraires à sa loi constitutive et à ses statuts (80). La Banque est une institution privée ; elle ne peut être considérée comme un rouage de l'Etat, car elle « travaille indépendamment des organes administratifs officiels, elle gère à son gré les affaires de sa compétence, a le droit à un patrimoine juridiquement séparé de celui de l'Etat et poursuit un but distinct et indépendant de celui de l'Etat » (81). Bien que sous le contrôle et la surveillance du gouvernement, la Banque reste une institution privée. A partir de 1901, par la loi de cette année, l'Etat a cessé même d'être parmi ses actionnaires.

Ainsi, les mesures de l'occupant constituent une violation des dispositions de l'article 46 de la convention de La Haye, concernant l'inviolabilité de la propriété privée en temps de guerre.

Quant à l'émission des billets par la Banque Générale, le belligérant ne peut avoir plus de droits que

(80) La Banque Nationale fut remplacée dans son rôle de « régulateur financier » par les Caisses d'emprunt sur gage (Landwirtschaftliche Darlehens Kasse), créées spécialement pour financer les besoins agricoles et industriels du territoire occupé.

(81) P. Franchille. La Banque Nationale de Belgique sous l'occupation allemande. La « Revue générale du Droit International public », N° 2, 1919.

l'Etat (82) ; cette prérogative étant donnée par le Parlement seulement à la Banque Nationale, l'émission de la Banque Générale constitue la cause efficiente de l'écroulement des finances roumaines et l'une des plus graves violations du droit.

★ ★

Une autre source de recettes pour l'occupant furent les réquisitions.

Ce n'était plus la manifestation d'une organisation allemande, qui allait jusqu'à fixer « le nombre des œufs que les poules devaient pondre », mais celle d'un vol, qui ruina le pays. On ne réquisitionnait plus pour satisfaire les besoins de l'armée ou même de la population civile allemande, mais pour revendre et faire des spéculations rémunératrices.

La fixation des prix maxima était dérisoire et les bons de réquisition ne représentaient jamais les prix du marché. Ces prix frappaient particulièrement la population civile qui, bon gré mal gré, recevait les bons pour ne pas être exposée au vol non-officiel. Les ressortissants centraux n'étaient pas soumis aux prix maxima et recevaient « des bons de réquisition de complaisance ».

Les bons de réquisition émis par les Allemands ne constituaient pas un paiement ajourné, car dans leurs

(82) Plastara. « Les Annales statistiques et financières », Nos 5 et 6, Bucarest.

intentions, ils devaient faire supporter par l'Etat roumain tout leur montant. Cependant, au point de vue des répercussions que ces bons avaient sur l'économie nationale, ils étaient préférables aux billets de banque, car ils ne restaient que de simples créances (83). Ils étaient préférables aussi au point de vue des finances privées, lesquelles, selon les directives données à l'administration militaire allemande, devaient être exploitées aussi complètement que possible (*weit gehendster Ausnutzung*).

(83) Creanga. Op. cit

V

LES CLAUSES FINANCIERES
DU TRAITE DE PAIX DU 7 MAI 1918
DE BUCAREST
ET DES AUTRES CONVENTIONS
QUI S'Y REFERENT

Les articles 29 et 31 du traité de paix de Bucarest prévoient que les relations économiques de la Roumanie avec la Quadruplice seront réglées par des accords particuliers. Parmi ces accords, ceux qui nous intéressent sont :

1° La Convention financière annexée au traité de paix et qui comprend les indemnités de guerre et l'accord financier proprement dit ;

2° La Convention financière conclue à Berlin le 18 juillet 1918.

De la lecture de ces accords et conventions se dégage une idée très nette, celle que l'occupant vainqueur continue en droit sa situation de fait,

Dans le traité juridique général, les Allemands ont inséré aussi les questions d'ordre financier qui avaient une haute importance. Ainsi, le retrait des billets de la Banque Générale Roumaine ; l'acquittement des bons de réquisition non payés ; la mise sous séquestre de l'encaisse de la Banque Nationale et les indemnités aux sujets ennemis et neutres.

Conformément aux principes qui avaient présidé à la rédaction du traité de paix, ceux d'une « paix sans annexions et sans indemnités », l'article 13 du traité général déclare que les parties contractantes renoncent réciproquement au remboursement de leurs frais de guerre, c'est-à-dire aux dépenses engagées par l'Etat pour les opérations de guerre. Des accords particuliers sont réservés pour régler les questions des dommages de guerre.

Le *Leipziger Volkszeitung* du 10 mai 1918 nous indique ce que sont ces dommages de guerre : « Ce traité contient des annexions ouvertement déclarées et des indemnités de guerre déguisées ». De son côté, la *Gazette de l'Allemagne du Nord* disait, dans un de ses numéros de mai 1918 : « Tout le monde sans doute trouvera tout à fait en harmonie avec la situation, que nous demandions à la Roumanie le paiement de l'indemnité pour les dommages que nous avons subis jusqu'aux derniers centimes et que nous refusions de notre côté de payer des dédommagements pour les dégâts causés par notre campagne. »

Parmi les indemnités de guerre prévues par la convention financière, citons :

1° L'acquittement des bons de réquisition et des contributions résultant de mesures allemandes d'ordre militaire ;

2° Le remboursement des billets de la Banque Générale Roumaine par des billets de la Banque Nationale, « de sorte que les dépôts et les sommes se trouvant à la Reichsbank pour leur couverture seront rendus disponibles. Jusqu'à l'acquittement, les billets de la Banque Générale seront reconnus comme moyens légaux de paiement ; après la ratification du traité de paix, on n'émettra plus de pareils billets » ;

3° Le paiement des dommages subis par les sujets des Puissances Centrales dans leur personne et avoir sur tout le territoire roumain ; les mêmes mesures pour les neutres ;

4° Le compte d'entretien des prisonniers ;

5° Les contributions de guerre pour les bâtiments fluviaux détruits ;

6° Les frais d'occupation et d'entretien des dix divisions austro-allemandes, car l'évacuation de toutes les forces militaires alliées se fera à une époque « dont la date est à décider par une entente ultérieure ».

Toutes ces charges financières de guerre sont évaluées par M. Creanga à 15 milliards (84) sans compter toutes les autres pertes, destructions et pillages subis par la population et l'Etat roumain pendant la guerre.

A toutes ces indemnités, l'on doit ajouter les annuités en retard et en cours de la dette publique contractée en Allemagne. Pour la garantie du paiement de

(84) Les finances Roumaines, II vol.

cette dette, la Roumanie laisse par l'article 2 de la Convention financière de Berlin, avec le consentement de la Banque Nationale, les sommes et les dépôts versés à la Banque d'Empire allemand pour une période de 5 ans, et en cas de retard du paiement, pour une période de 10 ans ; au besoin, ces dépôts mêmes pourront être employés à l'acquittement des coupons exigibles et des titres sortis au sort.

Le principe de la réciprocité, dont les Allemands voulaient s'inspirer dans la rédaction des clauses financières du traité, était ainsi violé de leur côté : « Tous les droits sont réservés exclusivement aux Puissances Centrales, pour que de l'autre côté toutes les obligations soient imposées exclusivement à la Roumanie ».

Par l'article 4 du traité additionnel, la Roumanie renonce aux indemnités concernant les dommages causés sur son territoire par des mesures allemandes d'ordre militaire, y compris les réquisitions et les contributions. Les sommes que l'Allemagne a déjà versées à titre de réparation aux Roumains, réquisitions, contribution, seront remboursées par la Roumanie dans la mesure où elles n'auraient pas été compensées par des fournitures prélevées sur les ressources du pays ou payées en billets nouvellement émis par la Banque Générale Roumaine.

La Roumanie aurait dû payer les indemnités fixées par la convention financière, renoncer aux indemnités qui lui étaient dues et restituer celles que les Allemands avaient naturellement payées.

Pour combler en partie toutes ces dettes, la Roumanie devra décréter la prohibition de toutes ses expor-

tations qui « seront vendues exclusivement à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie » (art. 6 de la convention économique).

L'accord financier fut conclu en vue des paiements que la Roumanie devait effectuer et en vue des rapports financiers qui devaient se créer par la reprise du commerce extérieur des deux pays.

Il fut une reproduction *mutatis mutandis* de l'accord conclu entre l'Allemagne et la Suisse en août 1917 (85). On y gardait la même technique financière, mais en voilant soigneusement les buts de vainqueur. Les réticences des Allemands et la préoccupation constante de cacher leur arrière-pensée étaient inexplicables tant qu'ils étaient vainqueurs, mais il ne faut pas oublier que ce traité devait servir d'exemple, pour inciter les autres peuples à une paix sans annexions et sans indemnités. En réalité, le traité de Bucarest reste comme « la première et la plus parfaite réalisation de l'idée que les Allemands et leurs alliés se faisaient de la Société des Nations, telle que devait l'introniser la paix germanique » (86).

Cet accord établit entre les deux états un crédit réciproque pour les paiements nécessaires à l'exportation et à l'importation, et, dans le cas de la Roumanie, aussi pour l'acquittement des indemnités.

(85) I. N. Angelesco. Les actualités financières, Bucarest.

(86) Djuvara. Op. cit.

Les marchandises s'échangent contre des marchandises et le crédit ne consiste que dans la différence qui résultera en plus ou en moins de cet échange, c'est-à-dire la différence entre les paiements que chaque Etat effectuera au compte de l'autre sur son marché intérieur. A ce sujet, l'article 10 de la convention des céréales dit que l'Allemagne et la Roumanie, de même que l'Autriche-Hongrie et la Roumanie mettront réciproquement à leur disposition les moyens de paiement nécessaires à l'acquittement des obligations de payer nées de cette convention par l'ouverture de crédits dans la monnaie de l'autre pays.

On avait décidé de régler les détails de cet accord par une convention ultérieure, qui fut la Convention financière de Berlin du 18 juillet 1918.

Avant d'arriver à cette forme de rédaction, les Allemands avaient essayé d'obtenir que les paiements des produits exportés par la Roumanie fussent exécutés en marks, ce qui eût provoqué (attendu que l'exportation roumaine devait être un monopole de l'Allemagne) une demande fort réduite de la monnaie roumaine sur les marchés allemands et étrangers, la diminution de sa puissance d'acquisition et sa dépréciation. L'acceptation de la monnaie roumaine par les délégués allemands dans les transactions relatives au commerce extérieur, fut considérée comme une victoire remportée par les délégués roumains aux négociations de paix. Pourtant, le paiement en monnaie roumaine « n'est que nominal, formel, parce que la différence entre les disponibilités sera toujours payable en marks » (87).

(87) I. Raducanu. « L'Indépendance Economique », N° 21, Bucarest.

Au premier abord, ce nouveau mode de paiement prévu par l'accord financier donne l'impression de constituer un gros avantage réciproque, spécialement pour la Roumanie, dont la monnaie subissait une perte au change par rapport au mark et il semble que la fixation d'un cours au pair devait lui profiter.

Le crédit réciproque évite toutes les spéculations des banques et toutes les pertes qu'entraînent les règlements directs entre exportateurs et importateurs de deux Etats. Chacun de ces derniers paye par ses institutions financières les particuliers et les sociétés exportateurs dans le compte de l'autre qui est importateur ; ainsi, « le gouvernement allemand met à la disposition de la Roumanie les moyens de paiement nécessaires en marks à la Reichsbank ; le gouvernement roumain met à la disposition de l'Allemagne les moyens de paiement nécessaire en lei à la Banque Nationale » (art. 1).

La Banque Nationale paie les exportateurs roumains par des billets de banque émis sur la base du disponible qui se crée simultanément à la Reichsbank. Cette nouvelle émission devait empirer le problème de l'infiltration monétaire en augmentant cette dernière sur une couverture défectueuse.

De son côté, la Banque Impériale procède de la même façon. Après tout paiement effectué dans le compte de la Banque Nationale, la Banque Impériale obtient chez celle-ci un disponible en lei pour une somme égale à la somme acquittée et d'après le cours convenu.

C'était, en principe, un moyen ingénieux, car, en dehors de « la spéculation des monnaies qui est évitée, on crée, en fait, une monnaie fictive internationale que l'on pourrait nommer « monnaie de compte internationale » » qui a l'avantage d'écarter les emprunts indispensables après une guerre et toutes les conséquences de la variation de cours des monnaies et de faciliter l'organisation indépendante de la circulation monétaire (88). Pourtant, cette monnaie fictive est une « réalité et peut-être une des plus douloureuses : une éventuelle perte au cours des années qui pourrait se chiffrer à quelques centaines de millions de lei pour l'économie nationale si le cours de compte n'était pas favorable et si l'on ne fixait pas une limite aux crédits accordés aux Puissances Centrales (89). »

Par les stipulations de la convention économique, la Roumanie exporte tous ses produits en Allemagne et en Autriche-Hongrie.

Ces rapports peuvent être repris immédiatement après la paix, car l'agriculture est susceptible d'être vite rétablie et les céréales roumaines peuvent se diriger de suite vers les marchés allemand et autrichien, tandis que les marchandises que l'Allemagne avait disponibles n'étaient d'aucune valeur (des « ersatz » du temps de guerre) et d'aucune utilité à la réorganisation économique de la Roumanie. Certainement, l'outillage allemand était gardé en bon état, mais le

(88) N. Angelesco. Mémoire présenté au premier Délégué Roumain aux négociations de paix, le 29 avril 1918.

(89) I. Raducanu. « L'Indépendance Economique », N° 21, Bucarest.

manque de matières premières lui rendait impossible l'exportation des marchandises et des machines dont la Roumanie avait besoin. Par conséquent, le paiement des exportateurs roumains par la Banque Nationale ouvrait à celle-ci à la Reichsbank un compte dont le solde sera toujours créditeur. La fixation, même au pair, du cours des monnaies sera nuisible à la Roumanie, bien entendu en exceptant les indemnités qui devaient être payées immédiatement.

En effet, les indemnités les plus importantes devaient être acquittées sur-le-champ.

Pour y pourvoir, l'Allemagne met par l'article 2 de l'accord financier à la disposition du gouvernement roumain « conformément au désir exprimé par la Roumanie » les sommes nécessaires en marks à la Reichsbank. Ce crédit était destiné aux frais d'entretien des prisonniers de guerre roumains ; à la couverture des dépenses allemandes en Roumanie pendant l'occupation et des travaux publics ; à la couverture de 180 millions de marks qui devait être restituée à la Banque Nationale, sur la considération que celle-ci les a déboursés de son avoir à la Reichsbank pour financer les obligations départementales roumaines ; enfin à la couverture des coupons et titres des emprunts de l'État roumain appartenant aux Allemands.

Toutes ces sommes porteront un intérêt de 5 % jusqu'au 30 juin 1919 quand le Gouvernement allemand recevra un équivalent en lei à la Banque Natio-

nale pour l'acquittement des importations allemandes de Roumanie.

| On adopte jusqu'à cette date et pour le disponible réciproque le cours suivant : 100 lei = 70 marks ou 100 marks = 142,85 lei. (Le cours normal 100 marks = 125 lei.)

A partir du 1^{er} juillet 1919, le calcul du cours s'établira d'après la cote officielle du leu à Berlin, en prenant la moyenne du cours entre la demande et l'offre.

Cette cote du leu devait souffrir des dépréciations du mark tant que les rapports établis se maintenaient. Comme la loi de l'offre et de la demande pouvait procurer des surprises sur le marché financier, les Allemands par une série complète de mesures ont imposé à la Roumanie l'obligation de créer une institution « la Centrale du Change » (90). La Banque Nationale, qui supportait la collaboration et le contrôle des Allemands, devait s'attacher cette nouvelle institution, mise sous la direction des Centraux. La « Centrale du Change » avait pour rôle d'« organiser le change des monnaies nationales en monnaies étrangères et réciproquement, de combattre la spéculation et de relever le cours du change roumain, d'encaisser et d'effectuer les paiements de l'État et de financer des affaires d'importation ou d'exportation ». En procédant ainsi, les Allemands étaient sûrs d'avoir l'avantage d'un cours relevé.

(90) Projet de demandes allemandes relatif à la Banque Nationale et à la Caisse centrale des Banques populaires.

Quelle était la limite du disponible que chaque Banque d'Emission pouvait avoir chez l'autre pour le compte du gouvernement respectif? Par le mémoire présenté au premier délégué roumain aux négociations de paix, M. Angelesco (91) demandait un crédit sans limite arbitraire et sans objet déterminé. On décida pourtant que le crédit, c'est-à-dire la différence entre les disponibilités, ne dépassera pas un milliard en marks ou l'équivalent en lei.

Le disponible annuel bénéficiera d'un intérêt de 5 %. Jusqu'à l'expiration de la convention, le 30 décembre 1927, quand devra s'opérer la liquidation générale.

La convention économique du traité de paix créait le monopole allemand sur les exportations roumaines, qui devaient se diriger exclusivement vers les Puissances Centrales et plaçait la Roumanie dans l'impossibilité de trouver des remises sur l'étranger, faute d'une exportation sur d'autres marchés. La balance de son commerce extérieur se réglerait d'après la balance du commerce extérieur allemand et sa monnaie obéirait aux fluctuations subies par la monnaie allemande.

Pour les importations d'autre pays que les pays centraux, la Convention financière de Berlin du 18 juillet 1918 prévoit : au cas où la Roumanie aura besoin de faire des paiements à l'étranger, la Reichsbank se tient prête à mettre à la disposition du Gouvernement roumain, sur sa demande, des remises jusqu'à concurrence de ses disponibilités, mais pas au delà, sous la réserve de la satisfaction de ses besoins économi-

(91) Actualités financières, Bucarest.

ques réels ». Ainsi, on établit un contrôle sur les importations roumaines, limitées dans leur quantité et valeur, et qui devaient avoir l'avis préalable des Allemands.

C'était une des raisons pour lesquelles on avait fixé la différence des disponibilités à une limite d'un milliard.

La monnaie allemande déjà trop offerte sur les marchés étrangers ne pouvait assumer les charges d'une très grande importation roumaine qui auraient contribué à sa dépréciation. « La Reichsbank espère qu'elle sera ordinairement en mesure de prendre en considération, en tout ou en partie, les demandes de la Roumanie, s'il est question de besoins économiques réels et si ce pays fait une répartition convenable et avise d'avance. La durée de la convention étant longue et des circonstances imprévues pouvant survenir, la Reichsbank se réserve le droit d'examiner dans quelle mesure elle pourrait satisfaire les demandes du Gouvernement roumain par d'autres moyens. En tout cas, la Reichsbank se déclare prête à mettre à sa disposition ou à lui procurer à cette fin des remises d'après le cours des marchés neutres, jusqu'à concurrence de 10 % du solde créditeur de la Roumanie, au cours fixé par la Convention économique, par sommes n'excédant pas cinq millions de marks en une fois.

Cette proportion est réduite à 5 % jusqu'à l'expiration de la première année après la conclusion de la paix générale ».

On remarque ici la même réciprocité que celle relative aux indemnités de guerre. Tandis que le crédit de l'Allemagne est illimité à la Banque Nationale, la Roumanie se voit obligée « de passer sous les fourches caudines de Berlin » pour avoir des remises jusqu'à concurrence de 10 % de son solde créditeur.

Donner plus que 10 %, c'était contrevenir aux stipulations les plus expresses de la Convention (art. 7) que la Roumanie ne disposera de son crédit à la Reichsbank que dans les buts des prétentions allemandes..

Dans le cas où ce 10 % sera donné dans l'équivalent en lei, les pertes seront doubles pour la Roumanie, d'un côté provoqué par la différence du cours du change arbitrairement établi par la convention économique et de l'autre côté, provoquées par la différence du cours meilleur de toute autre monnaie étrangère par rapport au mark.

Dans les exportations et les importations entre l'Allemagne et la Roumanie, la fixation arbitraire du cours des monnaies a d'autres désavantages pour la Roumanie ; elle fait hausser les prix des produits importés et baisser ceux des exportations. M. Creanga évalue les dommages résultant du cours artificiel du mark par rapport au lei de 30 à 50 %, sans préjudice des pertes subies du fait de la sous-estimation de ces produits, dont le prix est fixé par le traité de paix, tandis que les prix des marchandises importées d'Allemagne ne sont soumis à aucune limitation de ce genre (92).

(92) Creanga. Op. cit.

Les rapports entre la Roumanie et l'Autriche-Hongrie sont établis par une convention similaire, conclue le 18 mai 1918.

Le Gouvernement roumain ouvre à l'Autriche-Hongrie un crédit de 1.500 millions de couronnes au cours de 100 lei = 113 couronnes ou 100 couronnes = 85,5 lei (le cours normal 100 couronnes = 105 lei). Les importations austro-hongroises en Roumanie, après la guerre étant nulles, ce crédit équivalait à un emprunt forcé.

La guerre ayant détruit tout l'outillage agricole et industriel, la Roumanie avait besoin de grandes importations, nécessaires à son relèvement économique. On ne saurait comprendre pourquoi l'Allemagne mettait tant d'entraves au relèvement de son débiteur, la Roumanie, si l'on oubliait que les Allemands étaient conscients des résultats éphémères du traité de paix de Bucarest et que profiter le plus vite possible et de la manière la plus intense était la meilleure des méthodes.

CONCLUSION

Si nous jugeons la politique financière de la Roumanie pendant la guerre, au point de vue de la répartition des charges entre les diverses couches sociales, la guerre roumaine a été injuste, horriblement injuste.

C'est une question discutable que, dans la masse des citoyens, il y ait eu concordance de vues en ce qui concerne la guerre, mais c'est une chose certaine qu'il n'y a eu aucune solidarité du côté des contribuables.

Par une politique traditionnelle, les Gouvernements ont préparé le terrain pour une guerre nationale, tant au point de vue militaire que financier, malheureusement la base de la préparation financière était une injustice fiscale, qui devait sévir pendant toute la guerre.

L'Angleterre a été la source d'argent fidèle et généreuse pour les besoins financiers de la Roumanie. Elle lui a prêté les sommes nécessaires pour les munitions, les armes, les marchandises, la couverture métallique, etc., mais la meilleure offrande que l'alliée d'outre-Manche aurait pu lui faire, eût été de lui inspirer de quelques principes de politique d'acquittement des dépenses de guerre.

Les charges financières de la Roumanie sont grandes, « ses finances nulles et sa situation économique déplorable » et pourtant elle se considère victorieuse. Le contribuable roumain va apprécier cette victoire à sa juste valeur. En 1870, le contribuable français payait 800 millions de francs les charges de la défaite et c'est par des milliards qu'il payera la victoire dans la guerre européenne.

Qu'ils appartiennent à des pays vaincus ou vainqueurs, les contribuables vont se convaincre que la destruction de toute organisation économique, les déficits budgétaires et le désastre financier sont les conséquences immédiates et nécessaires de toute guerre. Sans parler des considérations d'ordre moral et social, qui pourraient imprimer une politique pacifique à toutes leurs manifestations, les grosses obligations financières seront pour eux une suggestion et une réaction contre le plus grand fléau de l'humanité : la guerre.

Vu :
Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu :
Le Président,
CHARLES RIST.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL,

TABLE DES MATIERES

Bibliographie.

Préface.	1
I. — L'armature et les mesures financières à la veille de la guerre européenne et pendant la neutralité.	5 7
II. — La Mobilisation financière.	35
III. — La Politique financière de 1916-1918.	47
IV. — Les Mesures financières de l'occupant.	77
V. — Les Clauses financières du traité de paix du 7 mai 1918 de Bucarest et des autres con- ventions qui s'y réfèrent.	99
Conclusion.	113

